

UNIA METROPOLII POLSKICH

Biuro Unii Metropolii Polskich: Pałac Kultury i Nauki, p.1801(XVIII p.), skr.poczt. 43, Plac Defilad 1
00-901 Warszawa, tel. 22-656 76 16, fax 22-656 60 18, e-mail: biuro@metropolie.pl, www.metropolie.pl

Prezes Zarządu: ul.Nowe Ogrody 8/12, 80-803 Gdańsk, tel. 58-323 63 92, prezydent@gdansk.gda.pl

Sekretarz Zarządu: Pl.Armyi Krajowej 1, 70-456 Szczecin, tel. 91-424 52 04, prezydent@um.szczecin.pl

BIAŁYSTOK BYDGOSZCZ GDANSK KATOWICE KRAKOW LUBLIN LODZ POZNAK RZESZOW SZCZECIN WARSZAWA WROCLAW



Warszawa, 11 lutego 2013 r.

**Pan
Olgierd Dziekoński
Sekretarz Stanu
w Kancelarii Prezydenta RP**

Szanowny Panie Ministrze,

w załączeniu przesyłam opinie 5 miast (Bydgoszczy, Gdańska, Poznania, Szczecina i Wrocławia) zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich do projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

Załączam również, przesłane już wcześniej do Kancelarii Prezydenta, stanowisko Unii Metropolii Polskich z 28 kwietnia 2011 r. w sprawie kontynuowania prac nad „Białą księgą samorządu terytorialnego” (wraz z załącznikiem) oraz opinię o projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw (w wersji z 31 października 2011 r.).

Mimo że obecny projekt ustawy nosi inny tytuł, to uwagi wyrażone w stanowisku i w opinii są w dużej części aktualne i podtrzymywane przez Unię Metropolii Polskich.

Jednocześnie informuję, że projekt ustawy będzie w najbliższym czasie przedmiotem posiedzeń: Komisji Sekretarzy Miast Unii Metropolii Polskich (25-26 lutego, Wrocław) oraz Zarządu i Rady Unii Metropolii Polskich (marzec/kwiecień, Warszawa).

Z poważaniem

Andrzej Lubiński

Dyrektor Biura UMP

UNIA METROPOLII POLSKICH

Biuro Unii Metropolii Polskich: Pałac Kultury i Nauki, p.1801(XVIII p.), skr.poczt. 43, Plac Defilad 1
00-901 Warszawa, tel. 22-656 76 16, fax 22-656 60 18, e-mail: biuro@metropolie.pl, www.metropolie.pl
Prezes Zarządu: ul.Nowe Ogrody 8/12, 80-803 Gdansk, tel. 58-323 63 92, prezydent@gdansk.gda.pl
Sekretarz Zarządu: Pl. Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin, tel. 91-424 52 04, prezydent@um.szczecin.pl



CZŁONEK ŚWIATOWEGO STOWARZYSZENIA WIELKICH METROPOLII, METROPOLIS

Gdańsk 28 kwietnia 2011 r.

Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie kontynuowania prac nad „Białą księgą samorządu terytorialnego”

W dniu 24 września 2010 r. ówczesny współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, prezydent Katowic Piotr Uszok wręczył Panu Prezydentowi RP Bronisławowi Komorowskiemu „Wnioski dla Prezydenta RP do rozpoczęcia prac nad białą księgą samorządu terytorialnego w roku XX-lecia”. W pierwszych słowach tego czterostronicowego tekstu zapowiedziano, że Białą księgą będzie „raport, dotyczący najważniejszych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego. Powinien zawierać propozycje środowiska w sprawie kierunków polityki państwa w zakresie decentralizacji zadań publicznych.”

Na tym samym spotkaniu reprezentanci ogólnopolskich organizacji samorządowych zawarli z Panem Prezydentem RP niepisana umowę, że w krótkim czasie podejmie on inicjatywę ustawodawczą aby przeprowadzić niewielkie, niekontrowersyjne zmiany, które usprawnią funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

„Biała księga” jest niezbędna

Pod tytułami różnych „ksiąg” zwykło się rozumieć opracowania o charakterze empirycznym, bogato udokumentowane, poparte badaniami, przedyskutowane szeroko i z różnych punktów widzenia, kończące się wnioskami na przyszłość, ale nie będące bezpośrednio dyrektywą polityczną, a tym bardziej projektem legislacyjnym. Celem „ksiąg” jest przede wszystkim powszechne zrozumienie problemów i potrzeb.

W naszym przypadku oczekiwaliśmy, że powstanie wreszcie rzetelna diagnoza polskiego samorządu terytorialnego po 20 latach, nie mająca charakteru kurtuazyjno-rocznicowego, oparta na faktach, a nie na poglądach stałego grona ekspertów, pokazująca samorząd nie jako wartość samą w sobie, ale jako element państwa, jego życia społecznego i gospodarczego.

Tak też rozumieliśmy cel Forum Debaty Publicznej „Samorząd Terytorialny dla Polski”. Wiedzieliśmy także o pewnych pracach legislacyjnych w Kancelarii Prezydenta RP, sądziliśmy jednak, że chodzi o sprawy „niewielkie” i niekontrowersyjne, których dotyczyło niepisane porozumienie z 24 września 2010.

Skutki niepotrzebnego pośpiechu

Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz zmianach niektórych ustaw (dalej w skrócie: „ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców”) zaskoczył nas podwójnie. Po pierwsze rozmiarami rozstrzyganej problematyki. Stanowczo stwierdzamy, że nie są to sprawy niewielkie i niekontrowersyjne.

Jeszcze bardziej zdumiała nas informacja powtarzana w tzw. „krótkim przewodniku”, w uzasadnieniu ustawy i w przekazach medialnych - że projekt opiera się na „Białej księdze” zaakceptowanej przez ogólnopolskie organizacje samorządowe.

Stanowczo stwierdzamy, że „Biała księga samorządu terytorialnego” dotychczas nie powstała. Tym samym nie mogła być zaakceptowana przez władze organizacji samorządowych.

Unia Metropolii Polskich uprzejmie prosi, aby szanować ustalenia z 24 września 2010 r. Pracujmy nad „Białą księgą”, a na ścieżkę legislacyjną kierujmy tylko te sprawy, co do których osiągnęliśmy pełny konsens. Inicjatywy legislacyjne Prezydenta RP (w odróżnieniu od inicjatyw partyjnych czy rządowych) nie mogą być kontrowersyjne. Rolą Prezydenta RP jest łączenie, nie konfliktowanie. Pośpiech nie jest potrzebny. Co do zasady, zmiany ustrojowe w samorządzie terytorialnym wprowadza się na początku kadencji. Mamy czas do 2014 roku.

Szansa, której nie wolno zaprzepaścić

Forum Debaty Publicznej „Samorząd Terytorialny dla Polski” tym różni się od Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (i od zespołów, jakimi w chwilach wielkich reform kierowali pełnomocnicy rządu), że może i powinno pracować bez pośpiechu narzuconego przez machinę legislacyjną i bez przymusu zawierania niezadawalających kompromisów.

Działania zbyt pośpieszne mogą powodować nieprzewidziane i niechciane skutki. Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców jest już przez samorządową opozycję interpretowany w ten sposób, że Pan Prezydent RP przywoła do porządku bezpośrednio wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy wyalienowali się i lekceważą zwykłego obywatela. Każdy, kto skrytykuje jakiś zapis tego projektu, może zostać przedstawiony jako przeciwnik demokracji. Nie sądzimy, aby intencją Pana Prezydenta RP było wywoływanie tego rodzaju konfliktów i sprowadzanie dyskusji do takiego poziomu. Takie są rezultaty publikowania projektu zapisów ustawowych, zanim uzgodni się diagnozę i porządek realizacji wniosków, które z niej wynikną.

Polskie prawo jest przeregulowane - to też trzeba mieć na uwadze. Skoro w ciągu 20 lat nie udało się zadowalająco rozwiązać pewnych problemów, to próba załatwienia ich w wielowątkowej, pośpiesznie tworzonej ustawie miałyby cechy magiczno-życzeniowe. Po Forum Debaty Publicznej spodziewamy się przede wszystkim solidnej diagnozy polskiej samorządności i upowszechnienia dobrych praktyk.

Relacje mieszkańiec-władza widzi się zbyt bezpośrednio

W ocenie Unii Metropolii Polskich, główną wadą polskiej administracji publicznej - w tym samorządu terytorialnego - jest niedostosowanie do procesów gospodarczych. Skoro jednak uznano, że prace nad „Białą księgą” trzeba zacząć od „wzmocnienia udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym” - odnieśmy się do tej sfery.

Zarówno w tytule jak i w treści przedstawionego projektu ustawy odbija się pewien ideał demokracji - że funkcjonuje ona najlepiej, gdy jak najwięcej obywateli ma bezpośredni udział we władzy. Po doświadczeniach naszej historii powinniśmy być jednak bardzo ostrożni wobec komunitarystycznych utopii. Ta, którą dostrzegamy w tle omawianego projektu, nie grozi historycznym dramatem, trzeba ją jednak sfalsyfikować, bo w skutkach obróci się przeciw obywatelom. Relacje mieszkańiec-władza widzi się tu zbyt prosto, zbyt bezpośrednio.

Istota demokracji lokalnej polega na udziale mieszkańców we władzy poprzez przedstawicielstwo. Po to raz na cztery lata wybierają prezydenta i radnych, aby nie musieć osobiście zajmować się pewnymi sprawami. Prezydentowi bardzo zależy na konsultacjach społecznych, chce bowiem robić to, co zostanie ocenione pozytywnie, jeśli nie w następnych wyborach, to w historii miasta. Konsultacje są wręcz regułą przed decyzjami, których odbiór społeczny może być negatywny.

Partnerstwo Publiczno-Społeczne

Nie jest prawdą, że prezydenci obawiają się opinii i inicjatyw mieszkańców. Wręcz przeciwnie, zabiegają o nie. Tyle że formułowanie inicjatyw i opinii pod adresem władz

samorządowych to jedynie niewielki fragment aktywności publicznej mieszkańców, która realizuje się w stowarzyszeniach, fundacjach, parafiach, partiach politycznych, niesformalizowanych inicjatywach obywatelskich, forach dyskusyjnych itd. I to za pośrednictwem tego rodzaju struktur - z rosnącym udziałem mediów, które są nie tylko przekazywaniem, ale i kreatorem spraw publicznych - mieszkańiec wchodzi w relacje z władzami miasta.

Już choćby z porównania liczby mieszkańców i liczby punktów w porządku obrad rady miasta wynika, że demokracja bezpośrednia w wielkim mieście może być jedynie uzupełnieniem tego, co w UMP nazywamy Partnerstwem Publiczno-Społecznym i badamy za pomocą działającej od 2009 r. Komisji UMP ds. rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

W harmonogramie prac nad „Białą księgą” formy demokracji bezpośredniej powinny być rozważane nie tylko po Partnerstwie Publiczno-Społecznym, ale także po pałacej kwestii skategoryzowania gmin i powiatów. Formy kontaktów władz z mieszkańcami w dużym stopniu zależą od wielkości jednostki samorządu, ale także np. od kultury danego regionu. Konkretnie rozwiązania powinny przede wszystkim wynikać z dobrego obyczaju, a dopiero wspierająco z prawa miejscowego i z ustaw.

W ustawach zostały już zapisane procedury konsultacyjne dotyczące planowania przestrzennego, ochrony środowiska, działalności pożytku publicznego, organizacji oświaty itd. W każdym z miast UMP działają dziesiątki rozmaitych ciał konsultacyjnych, nie tylko wymaganych przez ustawy. Tymczasem rozdziały projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców poświęcone tym kwestiom są napisane tak, jakby ustawodawca wkraczał na teren dziewiczy. W pracach nad „Białą księgą” należy najpierw zinwentaryzować i przeanalizować liczne procedury już funkcjonujące. Warto zbadać wykorzystywanie możliwości, jakie niesie Internet. Być może zostaną wskazane kolejne rodzaje spraw, co do których konsultacje lub inne formy demokracji bezpośredniej są potrzebne, a nie przewidują tego obowiązujące ustawy, ani lokalne przepisy czy praktyki. Ale takie wnioski powinny wynikać z empirii, nie z ideologii.

W Forum Debaty Publicznej „Samorząd Terytorialny dla Polski” uczestniczą przedstawiciele zarówno samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych. Jest zatem okazja, aby wyrazić nasz niepokój o autentyczność polskich organizacji społecznych. Ile z nich działa tylko dzięki grantom z Unii Europejskiej i z gmin? W naszej ocenie projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców służy m.in. zwiększaniu wpływów „zawodowych społeczników” na samorząd terytorialny, w perspektywie zmniejszenia pomocy unijnej. Wiele zadań samorządu powinno być realizowanych za pośrednictwem NGO's, o czym obszernie traktują przepisy już istniejące. Dążąc jednak do równowagi między funkcjami socjalnymi i rozwojowymi samorządu, należy równolegle podjąć prace nad wzmocnieniem „złotej trójki”: władza - wiedza - biznes.

Nie zgadzamy się na „dwugłowość”

„Zwykli mieszkańcy” z zadowoleniem przyjęli wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta), bowiem sprecyzowanie przywództwa i odpowiedzialności jest podstawową zasadą prakseologii. Rozczarowani mogą być natomiast ci lokalni politycy, którzy widzieliby większe szanse dla siebie przy zarządzaniu kolektywnym. To od nich, nie od „zwykłych mieszkańców” pochodzą opinie, że bezpośrednio wybrani prezydenci się wyalienowali itd. Sądzymy, że to właśnie „niespełnieni” politycy lokalni byłiby głównymi beneficjentami ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców.

Nie zgadzamy się na próby rozmywania przywództwa i odpowiedzialności w zarządzaniu miastem. W projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców wzmocnia się kompetencje przewodniczącego rady gminy. Model „dwugłowy” nigdzie się nie sprawdził.

Najpierw jednomandatowe wybory do rady miasta

Ustawowe maksymalizowanie demokracji bezpośredniej zanim wnikliwie rozważymy wszystkie powyższe kwestie byłoby działaniem doktrynalnym, które może przynieść więcej szkód niż pożytku. Potencjalne szkody to:

- dublowanie procedur;
- zwiększenie wpływu „niespełnionych” polityków i „zawodowych społeczników”, kosztem osłabienia relacji samorządu ze środowiskami gospodarki i wiedzy, którym trudniej będzie wejść w mechanizmy „wsluchiwanie się w głos zwykłego obywatela” - tym samym powiększy się główny mankament polskiej administracji publicznej, jakim jest niedostosowanie do procesów gospodarczych;
- wzrost populistycznego nacisku na samorządowe budżety;
- rozrost zadań administracji i jej kosztów, zmniejszenie jej efektywności;
- otwieranie nowych możliwości działania dla obstrukcyjnej opozycji, a także - jak by to niepolitycznie nie zabrzmiało - dla piniaczy i osób z zaburzoną psychiką, które już obecnie w ponadproporcjonalnym stopniu korzystają z mechanizmów „wsluchiwanie się w głos zwykłego obywatela”.

Relacje władza-mieszkańców w wielkim mieście poprawią się po wprowadzeniu jednomandatowych wyborów do rady. Spowoduje to, że radny przestanie być anonimowy dla mieszkańców, zacznie bardziej liczyć się z ich zdaniem. Co do tego w dniu 24 września 2010 r. nie mieli wątpliwości ani samorządowcy, ani Pan Prezydent Bronisław Komorowski. Dziwne więc, że wśród nadmiaru propozycji w projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców zabrakło postulatu najważniejszego.

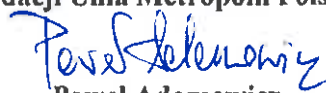
Logiczną i sprawdzoną w innych państwach konsekwencją jednomandatowego wyboru radnych jest to, że radzie przewodniczy prezydent. Jako primus inter pares - też wybrany w okręgu jednomandatowym, tylko większym. Tym bardziej nie zgadzamy się więc na próby umacniania modelu „dwugłowego”.

Inicjatywy legislacyjne Prezydenta RP nie mogą być kontrowersyjne

Unia Metropolii Polskich uważa, że projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców mógłby posłużyć do zredagowania niektórych rozdziałów „Białej księgi” - po uzupełnieniu o materiał empiryczny i ocenę z innych punktów widzenia.

W trybie roboczym można wybrać z projektu te propozycje, które bez zastrzeżeń zaakceptują wszyscy uczestnicy debaty. Ponieważ jednak czas od 24 września 2010 r. został wykorzystany na przygotowanie projektu obszernego i kontrowersyjnego, zmalała szansa sfinalizowania inicjatywy legislacyjnej w bieżącej kadencji parlamentu.

Prezes Zarządu
Fundacji Unia Metropolii Polskich


Paweł Adamowicz
Prezydent Miasta Gdańska

W załączeniu: szczegółowe uwagi Komisji Sekretarzy i Prawników Miast UMP do projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców

UNIA METROPOLII POLSKICH

Biuro Unii Metropolii Polskich: Pałac Kultury i Nauki, p.1801(XVIII p.), skr.poczt. 43, Plac Defilad 1
00-901 Warszawa, tel. 22-656 76 16, fax 22-656 60 18, e-mail: biuro@metropolie.pl, www.metropolie.pl
Prezes Zarządu: ul.Nowe Ogrody 8/12, 80-803 Gdańsk, tel. 58-323 63 92, prezydent@gdansk.gda.pl
Sekretarz Zarządu: Pl. Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin, tel. 91-424 52 04, prezydent@um.szczecin.pl



CZŁONEK ŚWIATOWEGO STOWARZYSZENIA WIELKICH METROPOLII „METROPOLIS”

Opinia o projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw

(w wersji z 31 października 2011 r.)

1. Wprowadzanie nowych, ustawowych regulacji dotyczących udziału obywateli we władzy lokalnej jest zbędne. Są one skomplikowane, wprowadzą niejasne alternatywy dla zadań i uprawnień radnych wybieranych w wyborach powszechnych, zaburzają rozwiązania dotychczas dobrze funkcjonujące w niektórych miastach (np. Warszawa, Kraków, Poznań). Gminy, którym zależy na podobnych rozwiązaniach, mogą je wprowadzać w obecnym stanie ustawowym.

2. Projekt jest inspirowany tradycyjnymi formami demokracji bezpośredniej, a obecnie najwyższej uwagi wymagają procesy, które wiążą się z Internetem i innymi mass-mediami („oburzeni”, władza forów internetowych, sondaży, kibiców itd. itp.). Te globalne zjawiska mają niewątpliwy wpływ na samorządy, zwłaszcza dużych miast. Chodzi o to, aby rewolucja medialna wzbogacała, a nie zaburzała demokrację.

3. W tym kontekście bardzo cenny jest projekt Pana Profesora Jerzego Regulskiego pod nazwą „Witryna Obywatelska: Obywatele Dla Dobra Wspólnego”, wstępnie zaakceptowany przez Pana Prezydenta RP. Unia Metropolii Polskich z całą mocą popiera rozwijanie tej inicjatywy oraz nadanie maksymalnej rangi nagrodom Prezydenta RP za aktywność obywatelską i jej pobudzanie.

4. Omawiany projekt ustawy zmienia także ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego. Zdaniem UMP - w niewłaściwy sposób. Domagamy się, aby najpierw dokonać wnikliwej analizy funkcjonowania samorządu terytorialnego od 1990 r., zgodnie z zapowiedzią opracowania „Białej Księgi”. Dobrym punktem wyjścia może być rządowy projekt strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”, który również (i zdaniem UMP właściwiej) odnosi się do kwestii ustrojowych samorządu terytorialnego.

5. Gdyby mimo wszystko omawiana inicjatywa legislacyjna była kontynuowana, należy ją maksymalnie ograniczyć. UMP uważa za wartościowe zniesienie zakazu łączenia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z mandatem senatora oraz doprecyzowanie definicji interesu prawnego radnego. Ponadto UMP podtrzymuje postulat wyborów jednomandatowych do rad wszystkich gmin, także w miastach na prawach powiatu.

Prezes Zarządu UMP

Paweł Adamowicz
Prezydent Miasta Gdańska

UNIA METROPOLII POLSKICH

Biuro Unii Metropolii Polskich: Pałac Kultury i Nauki, p.1801(XVIII p.), skr.poczt. 43, Plac Defilad 1 00-901 Warszawa, tel. 22-656 76 16, fax 22-656 60 18, e-mail: biuro@metropolie.pl, www.metropolie.pl
Prezes Zarządu: ul.Nowe Ogrody 8/12, 80-803 Gdańsk, tel. 58-323 63 92, prezydent@gdansk.gda.pl
Sekretarz Zarządu: Pl. Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin, tel. 91-424 52 04, prezydent@um.szczecin.pl



CZŁONEK ŚWIATOWEGO STOWARZYSZENIA WIELKICH METROPOLII „METROPOLIS”

*Załącznik do stanowiska UMP
w sprawie kontynuowania prac nad
„Białą księgą samorządu terytorialnego”*

Uwagi Komisji Sekretarzy i Prawników Miast Unii Metropolii Polskich do projektu ustawy o wzmacnianiu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw.

W dniach 14-15 kwietnia 2011 r. w Lublinie odbyło się seminarium Komisji Sekretarzy i Prawników Miast Unii Metropolii Polskich poświęcone projektowi ustawy o wzmacnianiu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw. Podstawą dyskusji były opinie z poszczególnych miast. Poniżej zastawiono uwagi zgłoszone do projektu ustawy przez sekretarzy i prawników miast UMP.

uwagi ogólne

1. Radykalne rozbudowanie instytucji w drodze niemal rewolucji, a nie ewolucji burzy wypracowywany przez lata model demokracji pośredniej. Wskazane rozwiązania opierają się na tezie braku zaufania wyborców do przedstawicieli wybranych w demokratycznych wyborach. Rysuje się swoista dwutorowość przedstawicielstwa mieszkańców we władzy: torem „oficjalnym” poprzez osoby wybrane w wyborach, oraz torem „nieoficjalnym”, poprzez osoby, które w trudny do przewidzenia sposób zdominują mechanizmy partycypacji społecznej.
2. Należy rozważyć, czy taka ustawa jest potrzebna. W obecnym systemie prawnym są już ustawy, które regulują wiele zagadnień poruszonych w tym projekcie. Można ewentualnie rozszerzyć niektóre zapisy np. w ustawach ustrojowych czy ustawie o finansach publicznych.
3. Na obecnym etapie wymuszenie wprowadzenia tak szerokich procesów konsultacyjnych, kolejnych ciał doradczych oraz konieczność ich obsługi i finansowania, jest zbyt daleko idącą ingerencją. Instrumenty przedstawione w projekcie powinno się wdrażać stopniowo, uwzględniając możliwości techniczne i finansowe samorządów.
4. Na jednostki samorządu terytorialnego nakładane są nowe zadania, w znaczącym zakresie bez wskazania źródeł finansowania. Proponowane rozwiązania stanowią wyzwanie zarówno organizacyjne jak i finansowe, wymagają bowiem wyodrębnienia komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za wszelkie czynności konsultacyjne, zapewnienia lokalu, w którym udostępnione zostaną projekty uchwał oraz dalszej infrastruktury administracyjno-technicznej - bez stosownego zapewnienia dodatkowych źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Analizowany projekt powinien zostać poddany zarówno wnikliwej ocenie prawnej jak i zawierać wyliczenia skutków finansowych, co nie zostało przedstawione, a czego wymagają zasady techniki prawodawczej.
5. Przyjęcie projektu w proponowanej formie w zestawieniu z bieżącą sytuacją samorządów terytorialnych zamiast do budowania społeczeństwa obywatelskiego przyczynić się może do zaognienia konfliktów pomiędzy społecznością lokalną a organami gmin i powiatów. Diagnoza oczekiwań i sytuacji w polskim samorządzie terytorialnym powinna poprzedzać przygotowanie projektu ustawy. Narastające konflikty w JST na dzień dzisiejszy mogą być skutecznie rozwiązywane poprzez już istniejące instrumenty. Społeczeństwo obywatelskie silne jest

poprzez silne organy ochrony prawnej. Jako przykład braku powiązania w systemie ochrony prawnej można podać przykład, iż w przypadku gdy radni złożą doniesienie do prokuratury na działania pozaprawne organu wykonawczego, to w świetle polskiej procedury karnej nie posiadają statusu pokrzywdzonych, ponieważ pokrzywdzonym jest jednostka samorządu, a do jej reprezentacji ustrojowo określony jest organ wykonawczy, którego dotyczy to doniesienie do organów ścigania. Radni więc nigdy nie będą mogli skutecznie poddać kontroli sądowej decyzji prokuratury, ponieważ jedynie legitymowanym jest organ którego dotyczy to zawiadomienie, a on raczej nie będzie skłonny do obiektywnego wystąpienia dotyczącego korzystnej dla niego decyzji procesowej. W ocenie naszej więc należy przywrócić się rozwiązaniom związanym z wzmocnieniem pozycji organów ochrony prawnej i urealnieniem, niektórych regulacji kpk niż poszukiwaniem pewnych protez prawnych budzących złudne nadzieje wzmocnienia instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Samorząd a zwłaszcza jego organy, mimo iż pochodzą z wyborów powszechnych, ustrojowo odpowiadają w ramach przyjętej konstytucyjnie zasady decentralizacji za realizację wielu zasadniczych zadań administracji świadczącej. Ustawa poprawiająca model samorządu powinna dążyć do usprawnienia realizacji zadań, a nie do wprowadzania nowych rozwiązań, które tak naprawdę osłabiają organy posiadające legitymację wyborców.

zwiększenie udziału obywateli w życiu publicznym

6. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań znacząco wydłuży proces legislacji, a na organy gminy spadnie niezadowolone społecznie spowodowane opóźnieniem decyzji. Każdą lokalną inicjatywę będzie poprzedzał chaos, co w niektórych skonfliktowanych społecznościach zablokuje projekty realizowane przez samorządy.
7. Wysłuchanie obywatelskie w kontekście projektu budżetu gminy i projektu zmian w budżecie:
 - a. spowoduje wydłużenie czasu na jego opracowanie,
 - b. spowoduje zatrudnienie dodatkowych osób do przygotowywania odpowiedzi na wnioski zgłoszone przez mieszkańców,
 - c. będzie skutkowało koniecznością opracowania nowych procedur prac nad projektem budżetu.
8. Istnieje duże prawdopodobieństwo paraliżu prac organów gminy (z powodu ciągłego weryfikowania i odrzucania wniosków). Dotyczy to:
 - a. interpelacji obywatelskiej, o której mowa w art. 17
 - b. obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (art. 23) - wydziały odpowiedzialne za ewidencję ludności mogą zostać zasypane wnioskami o weryfikację list poparcia.
 - c. możliwości zgłaszania przez każdego (nawet niemieszkańca danej gminy) uwag do projektu uchwały z obowiązkiem ich rozpatrzenia w procedurze uchwałodawczej.
9. Próg 50 mieszkańców umożliwiający przeprowadzenie konsultacji jest zbyt niski. Bardzo niski (15 osób) jest również próg rozpoczynający procedurę obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Tak ustawiony próg spowoduje potencjalne graniczące z pewnością sparaliżowanie normalnego trybu prac organów samorządu terytorialnego.
10. Organ stanowiący powinien posiadać możliwość przedłużenia trzymiesięcznego terminu, o którym mowa w art. 29 projektu, ze względu na konieczność sporządzenia dodatkowych opinii lub ekspertyz. Niezastosowanie takiego rozwiązania pociągnie za sobą wzrost liczby postępowań sądowych. Gdy organ stanowiący nie uwzględni projektu uchwały, mieszkańcy mogą doprowadzić do przeprowadzenia referendum lokalnego. Procedura referendum, którą można uznać za kolejną instancję, będzie kosztowna dla budżetów samorządów (art. 31 projektu).
11. W praktyce lokalne forum debaty publicznej staje się kolejnym organem samorządu, którego obsługa wymaga kolejnych etatów urzędniczych. Wzrosną więc koszty obsługi a także koszty związane z wynagrodzeniem ekspertów.
12. Mimo że projektodawca w art. 6 ust 5 wprowadza możliwość zmiany formy konsultacji

- w porozumieniu z wnioskodawcą, jednak porozumienie może okazać się niemożliwe, a przeprowadzenie szeregu konsultacji zgodnie z wnioskiem spowoduje koszty niewspółmierne do zakresu merytorycznego konsultacji i jej rzeczywistej potrzeby.
13. Wysłuchanie obywatelskie daje prawo wyrażenia opinii każdemu zainteresowanemu, a więc również osobom i instytucjom niezwiązanym z daną jednostką samorządu terytorialnego, co ze względu na katalog projektów, do jakich ma zastosowanie, wydaje się niezasadne.
 14. Propozycja, by rada gminy określiła zakres spraw, które mogą podlegać konsultacjom publicznym jest nieracjonalna. Nie można z góry w sposób wyczerpujący określić, które sprawy w przyszłości mogą okazać się ważne dla wspólnoty samorządowej. Co więcej to ustawodawca powinien określić taki katalog.
 15. Obecnie nie ma żadnych przeszkód, by inicjatorem przeprowadzenia konsultacji był nawet pojedynczy radny czy mieszkaniec. Zgodnie z projektem, jeżeli organ wykonawczy nie zaakceptuje wniosku, to i tak rozstrzygnie o tym rada. Skoro konsultacje nie mają charakteru wiążącego, to wprowadzenie dwuinstancyjnego trybu rozstrzygania wniosku jest nieuzasadnione i rodzi dodatkowe koszty po stronie samorządu.
 16. Niezrozumiała jest delegacja zawarta w art. 3, skoro dalsze przepisy projektu ustawy regulują kwestie, które ma uregulować rada. Rada nie może regulować kwestii już określonych w przepisach powszechnie obowiązujących co wynika z orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Brakuje w projekcie zapisu o zakresie konsultacji (ogólnomiejski, lokalny, środowiskowy) ani nie ma też w tym zakresie delegacji dla rady.
 17. Wysłuchanie obywatelskie (art. 12) ma dotyczyć projektu uchwały, czy też założeń do tego aktu, czy też obu etapów procedowania uchwały?
 18. Należy określić sposób ustalenia liczby uprawnionych do głosowania, od której oblicza się procenty wymienione w art. 18 ust. 2.
 19. Czy lokalne fora debaty publicznej mogą działać tylko w powiecie czy w miastach na prawach powiatu (art. 32 ust. 1-3)?
 20. Unormowania dotyczące stowarzyszenia mieszkańców powinny znaleźć odzwierciedlenie w zapisach ustawy Prawo o stowarzyszeniach.
 21. Art. 20a niezależnie od regulacji związanej z konsultacjami społecznymi, które przeprowadza się na wniosek, umożliwi mieszkańcom złożenie uwag do projektu uchwały podanego do publicznej wiadomości. Zapis ten powoduje, że w zasadzie każdy projekt uchwały będzie ze społeczeństwem konsultowany, niezależnie od wcześniejszego złożenia wniosku w tym zakresie.
 22. Kto opracowuje projekt uchwały w przypadku, gdy inicjatorzy przedkładają jedynie założenia projektu uchwały (art. 23 ust. 3 pkt 1)? Projekt ustawy powinien być pełnym i wyczerpującym normatywnie aktem, który powinien pozostawiać jak najmniej luk prawnych prowadzących do sporów bądź potrzeby nowelizacji.
 23. Istnieje ryzyko, że RIO zostaną zasypane wnioskami, ponieważ w praktyce większość inicjatyw obywatelskich będzie rodziła skutki finansowe (rozdział 5 artykuł 27).
 24. W art. 15 i 16 umocowano przewodniczącego organu stanowiącego i organ wykonawczy do wykonywania określonych czynności związanych z przeprowadzaniem wysłuchania obywatelskiego – brak konsekwencji, np. przewodniczący organu stanowiącego prowadzi dyskusję publiczną w określonych sprawach, ale stanowisko wobec opinii o projekcie uchwały zgłoszonych podczas dyskusji przedstawić ma organ wykonawczy także w trakcie dyskusji, którą prowadzi przewodniczący.
 25. Art. 51 – 54 wprowadzają w celu dekoncentracji zadań możliwość utworzenia nowego rodzaju jednostek pomocniczych w miastach na prawach powiatu. W przypadku podjęcia uchwały o utworzeniu tego typu jednostek w mieście na prawie powiatu istniałyby dwa rodzaje jednostek pomocniczych:
 - obligatoryjna (art. 40 „gmina tworzy”) będąca formą samoorganizacji mieszkańców
 - fakultatywna – stworzona w celu dekoncentracji zadań.
 26. W art. 52, 53, 54, 55 przywoływane są niewłaściwe artykuły.

27. W art. 39 ust. 1 pkt 2 – po „art. 221” proponuje się skreślić „ust. 1”. Do czynności określonych w tym przepisie ma zastosowanie cały art. 221 ustawy o finansach publicznych nie tylko jego ust. 1.
28. Rada gminy tworzy, w drodze uchwały, sołectwa i inne jednostki pomocnicze (art. 40 ust. 1). Zapis ten jak również kolejność poszczególnych artykułów w rozdziale 8 sugeruje, iż sołectwo jest podstawową jednostką pomocniczą gminy. Czy taka jest intencja ustawodawcy? Niezrozumiała jest również intencja projektodawcy zawarta w ust. 3 tego artykułu: „Dany obszar może leżeć w granicach sołectwa i innej jednostki pomocniczej”.
29. Wydaje się zbędny art. 45 ust. 1 stanowiący, że przewodniczący jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Zapis ten niczego nowego nie wnosi, gdyż prace rady gminy są jawne i dostępne dla mieszkańców.
30. Z analizy art. 51 wynika, iż ustawodawca używa pojęcia „jednostka pomocnicza” na określenie dwóch różnych bytów prawnych. Pojawia się pytanie, czym jest jednostka pomocnicza „rozstrzygająca o prawach i obowiązkach obywateli”?
31. Obecna ustawa o finansach publicznych posługuje się pojęciem wieloletniej prognozy finansowej zamiast wieloletniego planu inwestycyjnego (art. 13 ust. 1 pkt 3).
32. Art. 14 budzi wątpliwości co ma być przedmiotem opinii - projekt budżetu opracowany przez zarząd, czy też chodzi tu o zgłaszanie wniosków do projektu budżetu, który jest dopiero w trakcie opracowywania.
33. Art. 14 ust. 1 pkt 1 zasadna byłaby zamiana wyrazu: „kalendarzowy” na „budżetowy” ponieważ takim pojęciem operuje się w systemie finansów publicznych.
34. Mało czytelne są zapisy dotyczące Funduszu Inicjatyw Lokalnych - z jakich środków składa się fundusz, czy tylko z ofiarności publicznej, czy i z budżetu jednostki samorządu terytorialnego? Powołanie funduszu pociąga za sobą konieczność stworzenia rezerwy celowej z przeznaczeniem na realizację zadań własnych jednostki za pośrednictwem instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Zapis, iż dochodami funduszu są wpływy z ofiarności publicznej, nie zabezpiecza realizacji zadań na poziomie wyższym niż dotychczasowy, pociąga natomiast za sobą dodatkowe koszty obsługi. Czy do tej regulacji będą miały zastosowanie odpowiednie przepisy dotyczące zbiorów publicznych? Jeżeli tak, to powinno być odpowiednie odesłanie ustawowe.
35. Art. 61 ust. 2 określa, iż do uruchamiania środków finansowych zgromadzonych w ramach Funduszu Inicjatyw Lokalnych mają zastosowanie procedury określonej w ustawie o działalności pożytku publicznego. Zastosowanie takiej konstrukcji będzie prawidłowe pod warunkiem usunięcia art. 61 ust. 6, w którym określa się skład komisji konkursowych. Kwestie zasad działania komisji (w tym również jej składu) reguluje przywołana ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stąd też niecelowym jest ponowne określanie tego samego zagadnienia w innej ustawie.
36. Konferencja przewodniczących jednostek pomocniczych oraz konwent przewodniczących nie powinny być obligatoryjne, zwłaszcza przy tak ogólnie określonych kompetencjach tych ciał (jaka jest ich odpowiedzialność? jaka relacja do kompetencji wójta i zakresu jego odpowiedzialności?). Skąd będą środki na ich obsługę administracyjno-techniczną?
37. Nie jest jasny podział jednostek pomocniczych na dwa rodzaje: art. 41 i art. 51.
38. Brzmienie art. 1 nie stanowi normy prawnej, jest wyrazem celów projektodawcy. Tymczasem § 11 Zasad Techniki Prawodawczej, będących załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. stanowi, że w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

zinstytucjonalizowanie form partnerstwa między jednostkami samorządu terytorialnego

39. Wspólny organ wykonawczy powiatu i miasta na prawach powiatu - instytucja w praktyce mało realna, a jednocześnie budząca wątpliwości ze względu na możliwość wystąpienia ewentualnego konfliktu interesu pomiędzy jednostkami. Unia personalna ustaje wraz z zakończeniem kadencji osoby pełniącej łączoną funkcję. Rozdzielone służby administracyjne dalej będą stanowić o nieefektywności takiego połączenia organów, zaś ich połączenie – w przypadku podjęcia odpowiednich uchwał rady miasta i rady powiatu dotyczących scalenia urzędu miasta i starostwa – spowoduje z upływem kadencji ich rozdział z mocy prawa, a zatem wzrost kosztów administracyjnych.
40. Wspólny organ wykonawczy powiatu i miasta na prawach powiatu - regulacja ta jest całkowicie niezrozumiała – jeśli nie następuje połączenie dwóch JST, to wówczas prezydent pełniący funkcję starosty ziemskiego, skarbnik (i inni) mają być zatrudnieni na części etatu w każdej z nich? Pogodzenie funkcji kierownika dwóch podmiotów jest praktycznie niemożliwe. Niejasnym jest także kwestia wynagrodzenia z tego tytułu. Wątpliwości nasuwają się ponadto w związku z wyborami - prezydentów miast wybieramy w wyborach bezpośrednich, starostę powołuje się natomiast w drodze uchwały rady powiatu. Brak regulacji, kto występuje z inicjatywą wyboru prezydenta na starostę, co się dzieje w przypadku odwołania prezydenta, który pełni równocześnie funkcję starosty. Koncepcja wspólnego organu jest niezrozumiała również w kontekście rozdziału 12 projektu ustawy. Biorąc pod uwagę szcątkową propozycję regulacji należy z niej zrezygnować lub bardziej szczegółowo opracować i powiązać z nowelizacją ustawy o samorządzie powiatowym.
41. Przyznanie daleko idących uprawnień konwentowi powiatowemu narusza zasadę rozłączności oraz niezależności poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Sprzeczne ze wskazaną zasadą jest także powołanie zespołów, o których mowa w rozdziale 12 projektu. Nadano im osobowość prawną oraz przekazano wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.
42. Art. 77 - terytorialny zespół współpracy. Tworzony jest organ, który co prawda nie stanowi jednostki podziału terytorialnego, natomiast ma uprawnienia aktualnie przypisane do organów stanowiących gminy i powiatu, ma swój budżet i dochody. Cechy te oraz zakres działania wskazują, że jest to organ o charakterze jednostki samorządu terytorialnego. Terytorialny zespół współpracy posiada osobowość prawną. Pojawia się wątpliwość co do zasadności powoływania tego rodzaju zespołów, tym bardziej, że ich funkcjonowanie będzie generowało dodatkowe koszty dla gmin oraz obciążenie urzędów kolejnymi zadaniami.
43. Instytucja zespołu miejskiego czy zespołu wiejskiego jest oparta na zasadach przyjętych dla związku komunalnego. Zatem czy jest sens tworzenia nowej formy współpracy? Wystarczyłoby rozszerzyć dotychczas istniejące związki komunalne o projektowany zakres przedmiotowy przewidziany dla zespołów lub umiejętnie wykorzystywać już istniejące rozwiązania legislacyjne.
44. Zapisy o terytorialnym zespole współpracy stanowią nadmierną ingerencję ustawodawczą w swobodę działania samorządu terytorialnego.

zmiany niektórych ustaw, głównie ustrojowych

45. Wprowadzenie obowiązku głosowania imiennego powoduje konieczność zainstalowania na sali obrad rady elektronicznych urządzeń głosowania – w przeciwnym razie przeprowadzenie takich głosowań z wykorzystaniem kart do głosowania imiennego bardzo wydłuży czas trwania sesji, zwłaszcza gdy będzie wiele uchwał. Koszt elektronicznych urządzeń głosowania może być problemem dla niezbyt zasobnych gmin.
46. Rozdział 11 – pojawia się wątpliwości co do zasadności tworzenia tak sformalizowanej struktury (posiedzenia nie rzadziej niż raz na 2 miesiące, głosowania), mającej na celu zapewnienie współdziałania gmin i powiatu.

47. Przyznanie radnym prawa do bezpłatnego udziału w szkoleniach może doprowadzić do dużych kosztów dla budżetu. Szkolenia powinny wiązać się z wykonywaniem mandatu.
48. Zastępowanie wójta przez przewodniczącego przy zatrudnianiu pracowników jest niezgodne z ustawą o pracownikach samorządowych. Przewodniczący nie jest pracownikiem samorządowym i nie łączy go stosunek pracowniczy z gminą, w związku z tym nie ponosi odpowiedzialności prawnej za decyzje związane z kierowaniem częścią urzędu. Ponadto mogą się pojawić trudności w przypadku przeprowadzenia, zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych, okresowej oceny pracowników, gdyż zgodnie z art. 33a ust. 2 biuro rady w zakresie merytorycznym podlega wyłącznie przewodniczącemu rady. W związku z powyższym, pojawia się pytanie: kto powinien dokonywać oceny? Upoważnienie kilku osób do wydawania pracownikowi biura rady poleceń służbowych może doprowadzić do sytuacji, w której urzędnik otrzyma różne polecenia do wykonania w jednym czasie. Zasadą powinno być, że polecenia pracownikowi wydaje jeden przełożony. Zdecydowanie szerszy zakres kompetencji i obowiązków przewodniczącego rady koliduje ze społecznym wykonywaniem jego funkcji.
49. W powszechnej praktyce organ wykonawczy na sesjach rady reprezentują jego zastępcy, względnie pracownicy poszczególnych komórek aparatu pomocniczego, obecność wójta na sesji może być w wielu przypadkach nieuzasadniona. Nie jest również jasne, co należy rozumieć pod pojęciem obecności - czy powinno się ją kontrolować podczas całego posiedzenia, czy obecność ad hoc może zostać uznana za wystarczającą.
50. Nowe art.30a-30d dotyczą spraw, które zostały uregulowane w ustawie o finansach publicznych w art. 270 ust.2-3 (komisja rewizyjna). Jaki sens ma zmiana nazwy komisji z komisji rewizyjnej na „doraźną komisję ds. skwitowania”? Większość zagadnień w sprawie prac nad sprawozdaniem reguluje obecnie ustawa o finansach, po co przenosić przepisy?
51. Nie ma merytorycznego uzasadnienia dla tworzenia rezerwy celowej przeznaczonej na wydatki związane z opracowaniem opinii i ekspertyz na potrzeby rady. Takie wydatki od lat mogą być bezpośrednio finansowane z budżetu JST. Za wykonywanie budżetu odpowiada organ wykonawczy, a nie przewodniczący rady. Ponadto tworzenie następnej rezerwy celowej w okresie zapowiadanych ograniczeń w zadłużaniu się JST uszczupli środki na realizację inwestycji oraz innych zadań.
52. Nowe obowiązki biura rady - konieczność zatrudnienia nowych osób:
 - a. w ramach wysłuchania obywatelskiego protokołowanie dyskusji zapewnia organ wykonawczy,
 - b. ogłoszenie imiennych wyników głosowania w ciągu trzech dni (termin zbyt krótki).
53. Ustalenie w rozporządzeniu ilu pracowników ma liczyć biuro rady - zbyt daleko idąca ingerencja w kompetencje wójta oraz regulowanie potrzeb jednostki samorządu.
54. W projekcie ustawy należy ujednoczyć nazewnictwo np.:
 - konsultacje społeczne, konsultacje publiczne, konsultacje z mieszkańcami,
 - mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze na terenie jednostki samorządu terytorialnego, obywatele mający prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego.
 - wysłuchanie obywatelskie, wysłuchanie publiczne
 - równości szans i suwerenności stron.
55. Artykuł 107 lit. b przepis nadany w brzmieniu 2a pkt. 2 należy zastąpić słowa „przeciwnikiem procesowym gminy” na przepis w brzmieniu „ w postępowaniu sądowym, w którym stroną jest wójt tej gminy”. Pojęcie przeciwnik procesowy ma znaczenie potoczne – procesowe. Analogiczna uwaga dotyczy propozycji nowelizacji ustaw o samorządzie województwa i samorządzie powiatowym.

oprac. Tomasz Fijolek, Biuro Unii Metropolii Polskich