

Kraków, dnia 14.01.2013 r.

OR-IX.0821.62.2011

Uwagi Województwa Małopolskiego w przedmiocie prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw

Po zapoznaniu się z ww. projektem ustawy, Województwo Małopolskie wyraża przekonanie, iż wprowadzane regulacje niewątpliwie stanowią jakościową zmianę w polskim prawie w przedmiocie działania na rzecz aktywnego włączenia mieszkańców w mechanizmy współdecydowania oraz wzajemnych relacji między jednostkami samorządu terytorialnego na wszystkich jego szczeblach. Jednocześnie zwraca się uwagę na konieczność zachowania ostrożności w odniesieniu do niektórych zapisów zawartych w omawianym projekcie, z uwagi na fakt, iż ujęte w nim postanowienia są niepełne i wewnętrznie niespójne, w związku z powyższym wskazuje się jak poniżej.

I. W rozdziale 2 – „stowarzyszenia i komitety aktywności lokalnej” zwrócić należy uwagę, iż regulacje te nie wyczerpują w sposób zupełny ani wszystkich kwestii funkcjonowania nowo tworzonych podmiotów, ani też wszystkich aspektów działalności stowarzyszeń i komitetów, dlatego też należałoby rozważyć odesłanie w sprawach nieuregulowanych do ustawy o stowarzyszeniach lub przepisów o stowarzyszeniach gmin zawartych w ustawie o samorządzie gminnym. Nadto zauważyć należy, że wątpliwości wywołuje kwestia wzajemnych relacji pomiędzy projektowanymi i obecnie obowiązującymi regulacjami prawnymi dotyczącymi stowarzyszeń tworzonych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto do rozdziału zgłasza się następujące uwagi:

a) w proponowanym brzmieniu art. 4 ust. 3 i 4 projektu sugeruje się następujący zapis:

3. Stowarzyszenie aktywności lokalnej działa w stosunkach zewnętrznych przez osobę wybraną do reprezentowania stowarzyszenia, wskazaną przez regulamin stowarzyszenia.

4. *W stosunkach zewnętrznych stowarzyszenie aktywności lokalnej może działać przez pełnomocnika wskazanego w regulaminie stowarzyszenia. Przepisy kodeksu cywilnego o pełnomocnictwie stosuje się odpowiednio.*

b) w art. 5 proponuje się dodanie ust. 5 w następującym brzmieniu:

5. *Za zobowiązania powstałe w związku z oświadczeniem woli złożonym przez osobę wybraną do reprezentowania stowarzyszenia w rozumieniu art. 4 ust. 4, odpowiedzialność ponosi wyłącznie osoba wybrana do reprezentowania stowarzyszenia.*

Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach, statut stowarzyszenia określa w szczególności sposób reprezentowania stowarzyszenia oraz zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności jego uchwał. Natomiast art. 40 ust. 2 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, wskazuje, że osoby w liczbie co najmniej trzech, pragnące założyć stowarzyszenie zwykłe, uchwalają regulamin działalności, określając w szczególności jego nazwę, cel, teren i środki działania, siedzibę oraz przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie.

Oznacza to, że stowarzyszenie zwykłe, a więc również stowarzyszenie aktywności lokalnej, powinno m.in. wyznaczyć przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie, ponadto określić kwestie zaciągania zobowiązań majątkowych.

Obie kwestie zostały wskazane przez ustawodawcę jako odrębne. Stowarzyszenie zwykłe nie posiada osobowości prawnej, a tym samym organów, które mogłyby je reprezentować i ponosić ewentualną odpowiedzialność cywilną jak np. zarząd spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Zasady funkcjonowania zarządu oparte są na tzw. teorii organów, wywodzącej się z doktryny prawa handlowego. Wedle tej teorii, zarząd ma prawo zaciągać zobowiązania w imieniu osoby prawnej (ułomnej osoby prawnej – jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej). Takie rozwiązanie jest przyjmowane choćby w art. 10 ustawy z dnia 14 kwietnia 1984 roku o fundacjach czy w art. 6 i 21 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali. Dlatego też, wydaje się koniecznym precyzyjne określenie zagadnienie reprezentacji i rozgraniczenie go od zagadnienia odpowiedzialności majątkowej.

Konieczność ta znajduje swoje podstawy w wykładni przepisów ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, dokonanej przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 11 października 2001 roku (sygn. akt I ACa 214/01): *Stowarzyszenie zwykłe nie ma osobowości prawnej. Tworzą go wszyscy członkowie, jest to grupa osób zorganizowana w celu prowadzenia oznaczonej działalności. Do stowarzyszeń zwykłych nie stosują się m.in. przepisy art. 10 i art. 11 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, co oznacza, że regulamin stowarzyszenia określa tylko*

sposób działania grupy osób. Taka grupa osób może mieć wewnętrzną strukturę organizacyjną (art. 2 ust. 2 ustawy) ale wyłączenie stosowania wskazanych przepisów oznacza, że grupa taka nie może mieć organów. Stowarzyszenie zwykle musi mieć przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie (art. 40 ust. 2 ustawy), ale przedstawiciel ten nie jest jego organem.

Zestawienie treści art. 40 ust. 2 z treścią art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 29, poz. 104 ze zm.) wskazuje, iż w pojęciu "reprezentowanie" nie mieści się zaciąganie zobowiązań. Z art. 40 ust. 2 ustawy nie wynika, aby przedstawiciel reprezentujący stowarzyszenie mógł zaciągać zobowiązania ze skutkiem dla stowarzyszenia. Skoro stowarzyszenie zwykle stanowi grupa osób oznacza to, że zaciągając zobowiązania majątkowe mogą członkowie osobiście lub działając przez pełnomocnika na zasadach i w sposób określony w przepisach Kodeksu cywilnego o pełnomocnictwie. Wówczas też za takie zobowiązanie odpowiadać będą wszyscy członkowie. Jeżeli zaś zobowiązanie powstanie w związku z oświadczeniem woli złożonym przez osobę wybraną do reprezentowania stowarzyszenia, odpowiedzialność ponosić będzie ta osoba.

c) warto również zauważyć, iż przepis art. 5 ust. 3 i 4 projektu jest pochodną regulacji, zgodnie z którą stowarzyszenie aktywności lokalnej jest stowarzyszeniem zwykłym i statuuje odpowiedzialność osobistą członków stowarzyszenia za „jego” zobowiązania. Jednakże przyjęta konstrukcja solidarnej odpowiedzialności członków stowarzyszenia, nawet tych, którzy dostrzegając wadliwość jego działania z niego wystąpią, nie przystaje do struktury i sposobu działania stowarzyszenia. Dodatkowo zauważyć należy, że wprowadzenie odpowiedzialności całym majątkiem nie będzie w żaden sposób skłaniało społeczeństwa do jakiegokolwiek aktywizacji.

II. Do rozdziału 3 – „konwent powiatowy” zgłasza się następujące uwagi:

a) za racjonalne wydaje się uzasadnienie dla stworzenia dodatkowego ciała – konwentu powiatowego, mówiące o tym, iż „nie istnieją regulacje umożliwiające tworzenie wspólnych związków jednostek samorządu lokalnego wyłonionych według kryterium terytorialnego”. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym dopuszczają tworzenie związków celowych dla realizacji poszczególnych zadań publicznych. Dlatego argumentacja o terytorialnym charakterze konwentu, który zajmował się będzie sprawami planowania rozwoju jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w jego skład, jest logiczna. Wątpliwości budzi jednak efekt tych zmian, a mianowicie powielanie mimo wszystko podobnych do siebie bytów realizujących zbieżne zadania. O ile do wiadomości przyjąć

można argumenty przemawiające za uzupełnieniem kompetencji istniejących już w systemie instytucji, to widoczny jest brak wyjaśnień odnośnie sprawnego funkcjonowania systemu. Sytuacja, w której obok siebie potencjalnie mogłyby działać dwie bardzo podobne strukturalnie instytucje, tj. konwent powiatowy oraz związek celowy, może prowadzić do dysfunkcji podejmowania decyzji w systemie, a już na pewno spowoduje jego wolniejsze działanie;

b) zapis art. 7 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 projektu ustawy, w którym wskazano katalog podmiotów wchodzących w skład konwentu powiatowego – powoduje wykluczenie tworzenia konwentów z udziałem Miast na prawach Powiatu będących zarazem samodzielnymi gminami. Ust. 2 w art. 8, który stanowi, że „Jeżeli siedziba powiatu znajduje się w mieście na prawach powiatu, w skład konwentu powiatowego wchodzi także prezydent tego miasta” – nie jest uzasadnieniem do samodzielnego stanowienia konwentu przez prezydenta miasta na prawach powiatu. W praktyce będzie to oznaczało, że Miasto Kraków będzie pozbawione możliwości udziału w konwencie powiatowym;

c) art. 9 ust. 5 projektu jest nieprecyzyjny i nazbyt ogólnikowy. W szczególności z zapisu tego nie wynika, w jakich sprawach konwent powiatowy może zajmować stanowisko wobec samorządu województwa i czy samorząd województwa jest zobowiązany ustosunkować się do przedłożonego stanowiska;

d) w art. 10 ust. 6 projektu zastrzeżenia budzi konieczność i celowość podawania w Biuletynie Informacji Publicznej imiennego wykazu głosowań poszczególnych członków konwentu albo ich zastępców;

e) brak w projekcie regulacji w zakresie wynagradzania przedstawicieli za prace w zespołach roboczych.

III. Do rozdziału 4 – „Zespół współpracy terytorialnej” zgłasza się następujące uwagi:

a) konieczność doprecyzowania pojęcia „ciągły przestrzennie układ osadniczy”, który został ujęty w art. 15 ust. 2 projektu;

b) sygnalizuje się, iż tworzenie związków i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego uregulowane jest już w ustawach samorządowych (szczególnie w ustawie o samorządzie gminnym). Zadania, które przypisuje się zespołowi w art. 19, 20 i 21 projektu mogą być realizowane także przez związki i stowarzyszenia dopuszczone już przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym;

b) zapis art. 20 ust. 1 pkt. 1, w którym jest mowa o „programowaniu strategii rozwoju obszaru zespołu” jako jednym z zadań w zakresie działania zespołu, jest nieostry. Wyraz „programowanie” wymaga zdefiniowania, zwłaszcza w zakresie koordynowania przez zespół działalności jednostek samorządu terytorialnego w ww. zakresie zgodnie z zapisem ust. 2 tegoż artykułu. Ustawa powinna jednoznacznie wskazywać zadania zespołu i jego uprawnienia w zakresie koordynacji (art. 21 nie w pełni to reguluje poprzez zastosowane tam wyliczenie);

c) ze szczególną ostrożnością podejść należy również do zapisów art. 21 ust. 2 pkt 4 projektu w zakresie powierzenia zespołowi prawa do rozstrzygania spraw spornych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, które nie tylko zamkną drogę do rozstrzygania takich sporów przed sądem, ale są sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi, a to art. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych i art. 4 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;

d) art. 25 pkt. 5, art. 27 ust. 1 projektu, nie zawiera definicji studium ramowego, co może wywoływać rozbieżności na tle interpretacyjnym, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie;

e) ustawa nie zawiera regulacji o środkach zaskarżenia uchwał podejmowanych przez zespół współpracy terytorialnej oraz nie wskazuje miejsca, w którym będzie ogłaszany statut takiego zespołu;

f) w art. 33 ust. 1 projektu proponuje się doprecyzowanie zapisu poprzez wskazanie, o jakie zasady ogólne chodzi (czy p.p.s.a.); należy również rozważyć zmianę przepisu art. 3 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w kierunku uwzględnienia w nim również ww. aktów. Z kolei ust. 3 art. 33 projektu wymaga dookreślenia lub enumeratywnego wskazania, które z przepisów o samorządzie gminnym będą miały zastosowanie do ochrony interesów prawnych oraz uprawnień osób trzecich przed naruszeniami ze strony zespołu;

g) nie mając zastrzeżeń do brzmienia art. 34 projektu, wskazuje się jednakże konieczność zaktualizowania brzmienia treści art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Reasumując powyższe uwagi odnoszące się do zespołu współpracy terytorialnej wskazać należy na niespójność regulacji związanych z ideą działania zespołu współpracy terytorialnej, która raz jest wskazywana jako współpraca w zakresie zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju, zaś w innych przepisach wskazuje się na gospodarczy i zarobkowy charakter takiego zespołu poprzez możliwość prowadzenia przedsiębiorstw oraz

zarobkowego świadczenia usług, a w jeszcze innych przypadkach na możliwość wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

IV. Do rozdziału 5 – „konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie” zgłasza się następujące uwagi:

a) proponowana konstrukcja konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie w dalszym ciągu nie odpowiada na zgłaszany postulat dotyczący potrzeby zapewnienia reprezentacji samorządu województwa w pracach ww. konwentu. Poprzestanie na proponowanym aktualnie rozwiązaniu może w praktyce oznaczać osłabienie możliwości realizowania w formule konwentu takich celów, jak:

- wzmocnienie koordynacyjnej roli zarządu województwa w zakresie działań na styku kompetencji, w ramach realizacji długofalowej polityki rozwoju województwa w wymiarze przestrzennym,
- organizacji forum regionalnego, poświęconego politykom publicznym o znaczeniu terytorialnym oraz uzgadnianiu wspólnych stanowisk w sprawach istotnych dla województwa – przy udziale władz regionu i powiatów tj. umocowanych prawnie podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań w skali ponadlokalnej i regionalnej.

Ponadto uregulowania dotyczące formuły konwentu nie uwzględniają założeń dotyczących funkcjonowania tzw. regionalnych forów terytorialnych, których tworzenie zostało przewidziane w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*. W związku z tym nadal pozostaje wątpliwość dotycząca relacji pomiędzy tymi strukturami (tożsamość czy odrębność).

b) w art. 38:

- nazwa „konwent wojewódzki” oraz zawarta w ust. 1 jego definicja nie są adekwatne do konstrukcji konwentu, określonej w art. 39 ust. 1, zgodnie z którą w składzie konwentu wojewódzkiego nie są reprezentowane organy samorządu województwa, w szczególności zarząd województwa. Nie jest zrozumiałe, w jaki sposób konwent miałby stanowić *mechanizm współdziałania samorządu województwa z jednostkami samorządu lokalnego* – w sytuacji, kiedy nie przewiduje się włączania władz samorządu regionalnego do składu tego gremium. W celu wzmocnienia tego mechanizmu warto także rozważyć pomysł włączenia do udziału w konwencie także przedstawicieli uczelni wyższych, biznesu oraz organizacji pozarządowych z terenu danego województwa;

- ujęta w ust. 2 propozycja nałożenia na marszałka województwa zobowiązania do przedkładania konwentowi celem zaopiniowania m.in. projektu regionalnego programu operacyjnego oraz projektu budżetu województwa budzi poważne wątpliwości celowościowe, zwłaszcza w kontekście art. 38 ust. 3 tejże ustawy (regionalny program operacyjny nie jest w ogóle przyjmowany przez sejmik województwa). Tryb i zasady przygotowania oraz konsultowania/uzgadniania projektu regionalnego programu operacyjnego będą przedmiotem odrębnej regulacji ustawowej, tworzącej warunki do realizacji programów operacyjnych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 (analogicznie do ustawy z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – w zakresie dotyczącym programów wdrażanych w ramach bieżącej perspektywy). Wszelkie zobowiązania nakładane na zarządy województw w zakresie pełnienia przez nie funkcji instytucji zarządzających nowymi regionalnymi programami operacyjnymi – powinny być pochodną całościowej regulacji dotyczącej zasad funkcjonowania systemu przygotowania i realizacji tych programów. Aktualnie regulacje te znajdują się na etapie projektowania.

Mając jednocześnie na uwadze doświadczenia praktyczne i odrębne przepisy prawa regulujące proces prowadzenia konsultacji społecznych w ramach współdziałania władz samorządu województwa z jednostkami samorządu lokalnego należy stwierdzić, że nie jest celowe, ani zasadne wprowadzanie odrębnego mechanizmu opiniowania poprzez konwent wojewódzki projektu regionalnego programu operacyjnego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju:

Art. 6. 1. Projekty strategii rozwoju podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

2. Podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju ogłasza w dzienniku o zasięgu krajowym oraz na swojej stronie internetowej informację o konsultacjach, a w szczególności zaproszenie do uczestnictwa w procesie konsultacji, miejsce i tematy spotkań i konferencji oraz adres strony internetowej, na której zamieszczono projekt strategii rozwoju, z zastrzeżeniem ust. 2a.

2a. W przypadku projektu strategii rozwoju o charakterze regionalnym podmiot ogłasza informację o konsultacjach w dzienniku o zasięgu krajowym lub regionalnym oraz na swojej stronie internetowej.

3. Podmioty, o których mowa w ust. 1, mogą, w terminie 35 dni od dnia ogłoszenia, o którym mowa w ust. 2, wyrazić opinię do projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.

4. W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji, o których mowa w ust. 1, podmioty je organizujące przygotowują sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji wraz z uzasadnieniem oraz podają je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej.

Art. 19a. 1. Projekty programów podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi.

2. Przepisy art. 6 ust. 2-4 stosuje się odpowiednio.

Jednocześnie nie stwierdza się uzasadnienia formalnego, ani celowościowego dla propozycji polegającej na przedkładaniu do opiniowania w ramach konwentu wojewódzkiego – projektu budżetu województwa. Wskazuje się, że przygotowanie projektu budżetu należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, a jego przyjmowanie (po rozpatrzeniu w stosownym trybie zgłoszonych poprawek) – należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Zwraca się uwagę na fakt, iż 30-dniowy termin przewidziany na uchwalenie budżetu może spowodować w efekcie opóźnienie w jego uchwaleniu przez sejmik województwa. W odróżnieniu do członków konwentu wojewódzkiego (delegaci samorządów lokalnych), zarząd i radni województwa posiadają demokratyczny mandat, a tym samym ugruntowaną legitymację do wykonywania kompetencji w tym zakresie oraz ponoszenia odpowiedzialności. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie byłoby równoznaczne z osłabieniem tychże kompetencji, ale również stanowiłoby niecelową ingerencją w harmonogram i tryb prac nad projektem budżetu – skutkującą z konieczności wydłużeniem i skomplikowaniem procedury.

Reasumując powyższe, projekty uchwał, o których mowa w tym przepisie są, zgodnie z przepisami szczególnymi, konsultowane i opiniowane przez bardzo szeroki krąg podmiotów, dlatego też wątpliwość budzi obligatoryjność opiniowania ich dodatkowo przez konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie.

- ust. 3 zapisy nie odpowiadają na pytanie o tryb postępowania ze stanowiskiem konwentu wojewódzkiego, w przypadku kiedy zostało ono sformułowane w przedmiocie spraw zastrzeżonych do kompetencji organu wykonawczego, a więc regulacji zawartych w projektach uchwał zarządu województwa. Należy przypomnieć, że przygotowywanie i uchwalanie części programów rozwoju nie zastrzeżonych do kompetencji sejmiku – należy

właśnie do kompetencji zarządu województwa. Zapisy projektowanej ustawy w tym zakresie wymagają uzupełnienia. Dodatkowo należy wskazać, że ww. przepis wyraźnie określa, iż tylko Przewodniczący sejmiku prowadzący obrady przedstawia informacje o stanowisku konwentu, a zatem brak wskazania, co w sytuacji, w której obrad nie będzie prowadził przewodniczący;

- ust. 5 należy zmodyfikować w kierunku wskazania, że działalność konwentu wojewódzkiego nie narusza właściwości organów jednostek samorządu lokalnego z terenu województwa, ani właściwości organów samorządu województwa. Mając na uwadze zarówno zestawienie proponowanej konstrukcji składu konwentu, w którym reprezentowani mają być delegaci powiatów, jak i szerokie podejście w określaniu zakresu kompetencji konwentu – konieczne wydaje się rozszerzenie zapisu w powyższym zakresie;

e) analogicznie do uwagi dotyczącej potrzeby rozszerzenia zapisów w art. 38 ust. 5, również w art. 42 ust. 2, celowe wydaje się rozszerzenie zobowiązania do publikowania uchwał podjętych przez konwent w Biuletynach Informacji Publicznej wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa, bądź też – co wydaje się racjonalniejsze – publikowanie tego typu stanowisk na stronie internetowej konwentu wojewódzkiego, ewentualnie – w Biuletynie Informacji Publicznej samorządu województwa;

d) w art. 43 ust. 1 doprecyzowania wymaga status prawny konwentu wojewódzkiego poprzez zdefiniowanie pojęcia „funkcjonowanie w ramach stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego”;

e) w art. 45 ust. 1 oraz 3 projektu doprecyzowania wymagają zapisy np. poprzez odwołanie do stosowanej regulacji z ustawy o samorządzie województwa. Sformułowania treści „wszystkie sprawy należące do zakresu działania województwa” lub „wszystkie sprawy dotyczące województwa” mają charakter wieloznaczny i mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. Wskazany przepis powinien precyzować, czy organy województwa mają obowiązek ustosunkowania się do przedkładanych przez konwent stanowisk, a jeśli tak, określenia w jakim trybie i terminie winno to nastąpić. Jednocześnie proponuje się w zakresie treści zawartych w obu ww. ustępach wskazać mechanizm warunkowości tj. dopuszczalność przedkładania stanowiska przez konwent wojewódzki – pod warunkiem wskazania zakresu, w jakim przedmiot opiniowanej sprawy wpływa lub ma znaczenie dla rozwoju wspólnot samorządowych na poziomie lokalnym (optymalnie: w ramach uzasadnienia do uchwały przyjmującej stanowisko konwentu);

f) wyrazy „lub organy administracji rządowej”, zawarte w art. 46 wydają się zbędne, biorąc pod uwagę fakt, iż ww. konwent stanowi formę współdziałania samorządu województwa z jednostkami samorządu lokalnego.

Podsumowując uwagi do powyższego rozdziału wskazuje się, iż samorząd, zgodnie z definicją ustawową, jest wspólnotą mieszkańców. I to rada powiatu, czy sejmik na odpowiednich poziomach samorządu reprezentują tychże mieszkańców. Dodatkowa kontrola działalności samorządu przez konwent powiatowy czy konwent wojewódzki, jako reprezentantów instytucji innych szczebli samorządu terytorialnego, jest nieuzasadniona. Obawiać się należy nastawiania roszczeniowego ze strony uczestników konwentu.

Szczególnie jednak w sytuacji kryzysu finansów publicznych, brak jest uzasadnienia do tworzenia dodatkowych kosztów. Warto pamiętać, że koszty działalności tych instytucji będą ponoszone niezależnie od tego, czy delegaci będą pobierać wynagrodzenie, co jest elementem, który projektodawca traktuje jako argument uzasadniający brak kosztów nowej regulacji. Występują przecież koszty organizacji spotkań, które mają obciążyć budżety powiatu i województwa samorządowego. Istniejące instytucje i tak są już obecnie zobowiązane do wykonywania szeregu zadań bez wystarczającego dofinansowania ze strony budżetu centralnego (w szczególności zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawowo). Nieracjonalne jest zatem generowanie kosztów dodatkowych.

V. Do rozdziału 6 – „zmiany ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego” zgłasza się następujące uwagi:

a) art. 48 pkt 1 projektu – dot. proponowanego brzmienia art. 2 ust. 2 oraz dodanego ust. 3 ustawy o samorządzie województwa - zapis ten jest równoznaczny z zasadniczym rozszerzeniem zadań województwa, co w sytuacji braku zabezpieczenia środków na finansowanie zadań jest zapisem niezgodnym z zasadami określonymi w Konstytucji RP i będzie generować spory kompetencyjne pomiędzy województwem, a innymi jednostkami samorządu terytorialnego;

b) art. 48 pkt 2 projektu – dot. proponowanego brzmienia art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa – po słowach „wyłączną właściwość zarządu województwa” należy dopisać „albo marszałka województwa”, gdyż projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa sporządza marszałek województwa;

- c) art. 48 pkt 10 projektu – dot. proponowanego brzmienia art. 18 pkt 10a ustawy o samorządzie województwa – proponowany zapis pozostaje w sprzeczności z zasadą legalizmu (działania na podstawie przepisu prawa), brak wyraźnego określenia w przepisach zadań samorządu uniemożliwi ich finansowanie – wydatkowanie środków możliwe jest bowiem tylko w przypadkach wyraźnie przez przepisy wskazanych, nie obowiązuje tu zaś zasada domniemania możliwości wydatkowania środków;
- d) art. 48 pkt 11 projektu – dot. proponowanego brzmienia art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa – wprowadzenie obligatoryjnego imiennego głosowania znacznie wydłuży procedurę głosowań;
- e) art. 48 pkt 13 projektu – dot. proponowanego brzmienia art. 21a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa – brak zdefiniowania słowa „każdy” wprowadza nieścisłość i stwarza możliwość dowolnej interpretacji zapisu. Generalnie podkreślić należy, że opiniowanie projektu budżetu na poziomie regionalnym przez poszczególnych obywateli jest nieuzasadnione. W budżecie województwa znajdują się dla przykładu zadania, których realizacja nie jest bezpośrednio uzależniona od władz województwa np. zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, środki na dofinansowanie zadań w ramach programów operacyjnych itd. Dokument ten, co warto podkreślić, jest na tyle skomplikowany (zawiera wykazanie poszczególnych pozycji w ujęciu klasyfikacji budżetowej, w ujęciu zadaniowym, w odniesieniu do zadań inwestycyjnych czy jako zadanie dofinansowane z unii europejskiej), że bez szczegółowych wyjaśnień znaczenia poszczególnych zapisów osoby z poza pracowników województwa będą mieć poważny problem z ich interpretacją. Ponadto w ust. 3 projektowanego zapisu, proponuje się doprecyzować, że uwagi do projektu uchwały zgłasza się do projektodawcy;
- e) art. 48 pkt 17 projektu – dot. proponowanego brzmienia art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa – przy zachowaniu obligatoryjności tworzenia komisji rewizyjnej spowoduje dublowanie się kompetencji różnych ciał;
- f) art. 48 pkt 22 projektu – dot. proponowanego brzmienia art. 41c ust. 4 ustawy o samorządzie województwa – proponowany zapis będzie w praktyce rodził problemy proceduralne związane z głosowaniem uchwał. Nie jest w szczególności jasne, kto i w jakim trybie w trakcie sesji sejmiku miałby przygotować projekt uchwały o zmianie uchwały o odmowie skwitowania uzupełniający ją o przyczyny odmowy skwitowania, wydaje się iż celowym byłaby rezygnacja w takim przypadku z podawania przyczyn odmowy skwitowania, co wynikałoby z protokołu z posiedzenia sejmiku;

g) art. 48 pkt 23 projektu – dot. proponowanego brzmienia art. 45 ust. 1a ustawy o samorządzie województwa – proponuje się wykreślić drugie zdanie zapisu, gdyż brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla konieczności publikowania wskazanych uchwał w sposób zwyczajowo przyjęty (nie jest to prawo miejscowe, ani zagadnienie szczególnie istotne dla mieszkańców).

VI. Do rozdziału 6 – „zmiany innych ustaw” zgłasza się następujące uwagi:

a) art. 54 projektu – dotyczy proponowanego brzmienia art. 8a-f ustawy o izbach gospodarczych – zwrot „mogą być tworzone powiatowe konferencje rozwoju gospodarczego”, ujęty w art. 8a ust. 1 wydaje się niewłaściwy pod względem językowym. Słownik Języka Polskiego PWN definiuje „konferencję” jako: „spotkanie przedstawicieli jakichś instytucji lub organizacji w celu omówienia określonych zagadnień”. W języku polskim spotkania organizuje się, a nie tworzy. W związku z tym zwrot „tworzenie konferencji” prowadzić może do niejednoznaczności zapisu ustawy. Powstaje bowiem pytanie, czy „konferencje” w intencji ustawodawcy to organizowane spotkania, czy też tworzone ciała doradcze. Dla przykładu – Urząd Miasta Krakowa organizuje co jakiś czas konferencje poświęcone zagadnieniom biznesowym, ale przy Prezydencie Miasta funkcjonuje także utworzone w 2002 roku Porozumienie na Rzecz Rozwoju Przedsiębiorczości w Krakowie, którego zadania pokrywają się z zadaniami „tworzonych powiatowych konferencji rozwoju gospodarczego” opisanymi w ust. 2 art. 8a projektu ustawy. Nadto wskazuje się, iż, zapis art. 54 jest nic nie wnoszącym projektem i będzie zapisem martwym, gdyż do tej pory nie ma ustawy o samorządzie gospodarczym odpowiadającej ustrojowi kraju, jak również odzwierciedlającym ciągły wzrost znaczenia polskiej gospodarki chociażby w Europie. Aby tworzyć konferencje rozwoju gospodarczego izby gospodarcze powinny mieć określony teren działania w danym województwie lub w kraju. Obecna sytuacja wygląda tak, że obszar działania izb często się pokrywa. W związku z tym zachodzi pytanie, która izba przejmie na siebie tworzenie konferencji? Poza tym są powiaty w kraju, w których nie funkcjonuje żadna izba gospodarcza. Aby konsultować, czy opiniować projekty powiatowe lub gminne wymienione w art. 8 d pkt 1 izby musiałyby korzystać w wielu przypadkach z ekspertów. Budżety większości izb są znikome i w związku z tym nie mogą one sobie pozwolić na opłacenie wydanych przez ekspertów opinii, ani finansować innych działań, w tym organizację posiedzeń konferencji. Natomiast projekt ustawy mówi, że wszelkie koszty ponoszą członkowie konferencji;

ustawy o odpadach przez art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (t. j. :Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897) z dniem 1 stycznia 2012 roku zlikwidowano gminne i powiatowe plany gospodarki odpadami, poprzez zmianę brzmienia ust. 5 – 8 oraz skreślenie ust. 12b i 13 w art. 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach. Niezależnie od powyższego, należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach, plany gospodarki odpadami opracowywane są na poziomie krajowym i wojewódzkim;

d) art. 75 projektu – dotyczy proponowanego brzmienia art. 19b oraz 19i ustawy działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – Przyjęta konstrukcja dodania art. 19 b do w/w ustawy może spowodować, że „inicjatywa lokalna” mająca na celu realizację zadania publicznego będzie mieć wpływ na przyjęte przez Miasto harmonogramy realizacji konkretnych inwestycji wynikających z uchwalonych wcześniej polityk i/lub programów miejskich całościowo odnoszących się do regulacji wymienionych w projekcie kwestii. W tym kształcie zachodzi niebezpieczeństwo konieczności zmiany podjętych ustaleń pomimo ich uchwalenia przez organy władzy danej jednostki samorządu terytorialnego. W skrajnie niekorzystnych scenariuszach – może to rzutować na wykorzystanie lub nie funduszy ze środków pomocowych Unii Europejskiej. W tym kontekście przedstawione zapisy powinny uwzględniać nienaruszalność nadrzędnych prerogatyw uchwalonych już dokumentów planowania – chodzi jedynie o zagwarantowanie niepodejmowania inicjatyw sprzecznych do już wytyczonych kierunków inwestowania. Czasami jedna inwestycja może być kluczowa dla szeregu innych i zmiana jej charakteru może skutkować dla całości procesu.

Zwraca się również uwagę, iż art. 19i nie precyzuje, na czym miałyby polegać „pomoc” świadczona wnioskodawcy przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Brak doprecyzowania w tym zakresie może nałożyć na samorządy czasochłonne i kosztochłonne zadania;

e) art. 82 pkt 4 projektu – dotyczy proponowanego brzmienia art. 36a ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych – zapis, iż nagroda roczna może być przyznana jedynie wówczas, gdy osoba nagradzana spełniła kryteria ustalone przez organ stanowiący z wyprzedzeniem co najmniej rocznym, a opierające się na jakości i efektywności realizacji zadań budzi wątpliwości, gdyż nie jest jasne, czy kryteria te mają być corocznie ustalane od nowa, czy wystarczy ich jednorazowe ustalenie. Należy również zauważyć, że konieczność ustalenia przedmiotowych kryteriów z wyprzedzeniem co najmniej rocznym spowoduje, iż w roku, w którym projektowane zmiany wejdą w życie, a nawet w roku następującym po nim,

nagrody te nie będą mogły zostać przyznane; proponuje się przeredagowanie ust. 4 i ust. 5 wskazanego wyżej przepisu w następujący sposób:

„ust. 4 Warunkiem przyznania nagrody rocznej, o której mowa w ust. 1 jest pełnienie funkcji przez co najmniej ... miesięcy w roku poprzedzającym przyznanie tej nagrody”.

„ust. 5 Organ stanowiący określa tryb i szczegółowe warunki przyznania nagrody rocznej, o której mowa w ust. 1.”;

f) art. 86 pkt 3 projektu – dotyczy proponowanego brzmienia art. 234 ustawy o finansach publicznych – wprowadza możliwość zgłaszania opinii przez mieszkańców i innych zainteresowanych podmiotów o planowanych wydatkach i dochodach jednostki samorządu terytorialnego. Zarząd wraz z projektem uchwały budżetowej ma obowiązek zawarcia w uzasadnieniu lub materiałach informacyjnych i przedłożenia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzi na wnioski, sugestie i uwagi mieszkańców i innych zainteresowanych podmiotów do planowanych dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego. Ze względu na fakt, iż nie został jednak zmieniony ustawowy termin składania projektu budżetu (15 listopada), spełnienie tych wymagań może skutkować przesunięciem terminu uchwalania budżetu na styczeń następnego roku;

g) art. 86 pkt 5 projektu – dotyczy proponowanego brzmienia art. 267 ust. 1 pkt 2a ustawy o finansach publicznych – słowa: „spółek prawa handlowego stanowiących własność danej jednostki samorządu terytorialnego” proponuje się zastąpić słowami: „spółek prawa handlowego ze 100 % udziałem danej jednostki samorządu terytorialnego”.

STATYSTYKA
WŁAŚCIWOŚCI SAMORZĄDOWYCH
M. S. J.
Mariusz Gowa