

OR-OP-II.0821.296.2012 *zł*

Warszawa *zł* styczeń 2013 roku

Nr Kanc.: 14244

Pan
BOGDAN CIEPIELEWSKI
Dyrektor Biura
Związek Województw RP
Ul. Świętojska 5/7
00-236 Warszawa

W związku z nadesłanym projektem ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (wersja grudzień 2012 rok), przedstawiam uwagi i propozycje Województwa Mazowieckiego.

I. Uwagi systemowe

Przekazany projekt stanowi ważny krok na drodze rozwoju samorządności w Polsce.

Zawarte w projekcie regulacje w sensie generalnym podejmują ważną kwestię współdziałania samorządów terytorialnych w procesach kształtowania rozwoju, co jest istotne dla skuteczności i efektywności tych procesów. Jednakże wątpliwości budzi instytucjonalny charakter proponowanych rozwiązań, nadających zgromadzeniom (zespołom współpracy terytorialnej) formy bliższe administracyjnym jednostkom podziału terytorialnego kraju (osobowość prawna, odrębna administracja, budżet, majątek, możliwość stanowienia prawa miejscowego, uchwalanie dokumentów strategicznych, analogicznych do gmin i województw itp.). Wydaje się to tworzeniem bytów ponad rzeczywiste potrzeby, generowaniem dodatkowych wydatków publicznych, a także komplikującym system planowania przestrzennego i zarządzania rozwojem w regionach.

Projekt ustawy ustanawia nowy dokument planistyczny, tj.: ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru zespołu współpracy terytorialnej. Jest to cenna inicjatywa ustawodawcza, w następstwie której mogą nastąpić korzystne zmiany dotyczące spójności polityk przestrzennych sąsiadujących gmin, w tym szczególnie obszarów funkcjonalnych miast. Ramowe studium nie będzie aktem prawa miejscowego, ale jego ustalenia mają być wiążące przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin tworzących zespół współpracy terytorialnej oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powstanie dokumentu planistycznego dla całego obszaru zespołu, zawierającego przesądzenia przestrzenne dotyczące realizacji znaczących dla ww. obszaru inwestycji z zakresu komunikacji i infrastruktury technicznej oraz ochrony terenów o najcenniejszych walorach środowiska przyrodniczego i krajobrazu, może w znaczący sposób wpłynąć na poprawę ładu przestrzennego i ułatwić koordynację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Z drugiej strony opracowywanie „ramowych uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego całego obszaru zespołu, zawierającego ustalenia wiążące

WPLINCU 2013-01-25
2013913

przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego" oznacza wprowadzanie nowego elementu do systemu określonego zarówno w obowiązującej ustawie o planowaniu przestrzennym, jak i zaproponowanego w przyjętej przez Rząd KPZK 2030. Doprowadzić to może do pogłębienia chaosu występującego obecnie w krajowym systemie aktów planistycznych. Wiążący dla dokumentów strategicznych gmin charakter ramowych uwarunkowań, w powiązaniu z trybem ich tworzenia, może rodzić bowiem komplikacje w konfrontacji z systemowymi powiązaniem dokumentów gminnych z planami zagospodarowania przestrzennego województw. Należy przy tym zwrócić uwagę, że studium ramowe uchwała ciała pozbawione konstytucyjnych uprawnień władczych, a nadaje mu się charakter wiążący dla władz samorządowych posiadających takie uprawnienia.

Zapisany w art. 17 warunek zgody rady gminy na respektowanie postanowień statutu zespołu, oznacza de facto zniesienie władztwa planistycznego rady gminy na jej terytorium, gdyż zmuszona ona będzie wdrożyć ustalenia wiążące studium kierunkowego. Może dojść zatem do sytuacji (przed czym nie chroni warunek podwójnej większości), że demokratycznie zostanie uchwalone, iż gmina będzie zmuszona do działań wbrew własnym interesom.

Istotnym mankamentem projektu jest również niezadowalający zakres zmian w innych ustawach: *Prawie ochrony środowiska* oraz *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. W konsekwencji, w przypadku studium ramowego, nie ustanowiono obowiązku sporządzenia opracowania ekofizjograficznego oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Projekt *ustawy o współdziałaniu...* artykułem 47 wprowadza zmiany w *ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, m. in. nakładające obowiązek przeprowadzenia wysłuchania publicznego (jako szczególnego przypadku konsultacji), dotyczącego projektu uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i zmian studium (art. 47, ust. 1 pkt 7 proj. *ustawy o współdziałaniu...*). Natomiast brak jest w tym względzie propozycji stosownej zmiany w *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Brak jednoznaczności, czy dyskusja publiczna (w rozumieniu art. 11 pkt 10 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) i wysłuchanie publiczne, stanowiąc będą tożsame formy konsultacji społecznych.

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia należy zasłanowić się nad celowością wprowadzania nowej ustawy regulującej działalność samorządu, co przyczyni się do większego skomplikowania ustawodawstwa. Wartą rozważenia opcją jest nowelizacja ustaw dotyczących ustroju samorządu, bądź też, postulowane od dawna, połączenie ustaw ustrojowych w jedną ustawę o samorządzie terytorialnym, w ramach której mieściłyby się też zapisy opinowanego projektu.

II. Uwagi szczegółowe.

1. Do art. 7 ust. 2 pkt 2 oraz art. 7 ust. 4. projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym (...)

Projekt ustawy wprowadza nowe ciało opiniujące projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, tj konwent powiatowy (art. 7 ust. 2 pkt 2), co prowadzić może do wydłużenia procedury planistycznej. Według art. 7 ust. 4 projektu ustawy konwent powiatowy ma bowiem 30 dni na wydanie stosownej opinii, podczas gdy na podstawie art. 25 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala termin przedstawienia opinii do projektu studium nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni. Należałoby zatem ujednoczyć powyższe artykuły co do terminu wydawania opinii.

2. Do art. 16 projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym (...)

Zespół współpracy terytorialnej (ZWT) to instrument co prawda fakultatywny, jednak niesie za sobą szereg daleko idących rozwiązań prawnych, które mogą wpłynąć (niekoniecznie korzystnie) na kształtowanie szeroko rozumianej polityki

rozwoju lokalnego i regionalnego. Wprawdzie w projekcie ustawy mówi się, że powołany zespół (zespoły) nie będzie stanowił odrębnej jednostki podziału terytorialnego (art. 16 ust. 4), niemniej jednak nadano mu szeroki wachlarz uprawnień, które w ustawach kompetencyjnych i Konstytucji RP dedykowane są właśnie jst. Przedstawione w projekcie rozwiązania prawne dotyczące działalności ZWT mogą prowadzić zatem do powielania kompetencji (przypisanych ustawowo gminom i powiatom), a co za tym idzie rozmyciu odpowiedzialności za prowadzone działania. Wątpliwość budzi też zapis dotyczący ustanowienia dla zespołu odrębnej jednostki statystycznej w sytuacji, gdy skład zespołu może podlegać zmianom (w zakresie trudnym do przewidzenia).

3. Do art. 29 projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym (...)

W kontekście uwag do art. 16 komentowanego projektu ustawy, znamieną jest nierówność warunków, jakie gmina musi spełnić aby wystąpić z zespołu (uchwała podjęta większością 2/3 ustawowego składu rady) w konfrontacji z zasadami wslępowania (większość zwyczajna – art. 17).

4. Do art. 39 projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym (...)

Z art. 39 wynika, że w skład konwentu wojewódzkiego wchodzi *prezydenci miast na prawach powiatu położonych w granicach województwa* – co wyłącza z udziału prezydentów miast takich jak Ciechanów. Proponujemy zapis: *prezydenci miast będących siedzibą powiatu, położonych w granicach województwa*.

5. Duże zastrzeżenia budzą zmiany dotyczące nowelizacji art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie Województwa (art. 48 ust. 1 projektu ustawy o współdziałaniu (...)). W ustawie o samorządzie Województwa proponuje się w art. 2 ust. 2 w miejsce dotychczasowego przepisu:

„2. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej.”;

wprowadzić przepis w brzmieniu:

„2. Do zakresu działania województwa należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu regionalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.”.

Należy bowiem zauważyć, że Konstytucja rozróżnia pojęcia „samorząd regionalny” i „samorząd lokalny”, stąd też należałoby doprecyzować proponowany przepis, zgodnie z art. 163 Konstytucji RP. Proponuje się więc następujące brzmienie tego przepisu:

„2. Do zakresu działania województwa należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu regionalnym, nie zastrzeżone ustawami dla organów innych władz publicznych”.

W przeciwnym bowiem razie mamy kolizję propozycji zawartej w projekcie ustawy z przepisem art. 164 ust. 3 zawierającym domniemanie kompetencji samorządów. Ponadto, zaproponowany w nowelizacji przepis powoduje poważne trudności interpretacyjne co do wskazania (określenia) „spraw publicznych o znaczeniu regionalnym”. Wątpliwości rodzą się też co do istnienia kompetencji województwa do realizowania i załatwiania tychże spraw w świetle sformułowania „niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów” przy braku dookreślenia o jakie podmioty chodzi (czy regionalne, czy lokalne, czy z pionu administracji rządowej czy samorządowej, a może z sektora prywatnego), co pozostaje także w sprzeczności z art. 163 Konstytucji RP.

6. Ponadto, w art. 48 omawianego projektu ustawy o współdziałaniu (...), dotyczącym nowelizacji ustawy o samorządzie województwa,:

1) w pkt 2 wprowadzającym po art. 5 przepis art. 5a, w ust. 2 w brzmieniu.

„2. Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza nie może dotyczyć uchwał dla, których ustawy zastrzegają wyłączną właściwość zarządu województwa do wniesienia projektu uchwały, w szczególności budżetu, planu zagospodarowania przestrzennego województwa albo ich zmian.”

- należy doprecyzować ten przepis poprzez wyłączenie spod inicjatywy uchwalodawczej mieszkańców także uchwał w sprawach wyboru władz Województwa. Proponuje się następujące brzmienie tego przepisu:

„2. Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza nie może dotyczyć uchwał w sprawie wyboru władz województwa oraz uchwał dla, których ustawy zastrzegają wyłączną właściwość zarządu województwa do wniesienia projektu uchwały, w szczególności budżetu, planu zagospodarowania przestrzennego województwa albo ich zmian.”

2) w pkt 25 dotyczącym nowelizacji art. 82 ustawy o samorządzie Województwa, w art. 82 ust. 1 zastosowano błędne odesłanie do art. 78. Proponowane w nowelizacji brzmienie przepisu:

„1. W przypadku podjęcia uchwały z naruszeniem prawa organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 78, kieruje do właściwego w sprawie organu samorządu województwa informację o stwierdzonych naruszeniach prawa. Informacja winna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne.”

Powinno być:

„1. W przypadku podjęcia uchwały z naruszeniem prawa organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 81, kieruje do właściwego w sprawie organu samorządu województwa informację o stwierdzonych naruszeniach prawa. Informacja winna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne.”.

3) w pkt 29 nowelizującym art. 85 ustawy o samorządzie Województwa, znalazł się błąd pisarski – mianowicie przeplisł ten podzielono na dwa ustępy o numerach „1” i „6”, podczas gdy ustępy powinny być oznaczone kolejnymi numerami: „1” i „2”.

7. Inne wątpliwości powstają na gruncie propozycji wprowadzenia zmian w procedurze postępowania z projektem budżetu w jednostce samorządu terytorialnego, instytucjami absolutorium i skwitowania;

Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw w art. 86 wprowadza zmiany do ustawy o finansach publicznych, między innymi do art. 234 tej ustawy poprzez rozszerzenie zakresu informacji przekazywanej przez Zarząd wraz z projektem uchwały budżetowej organowi stanowiącemu o obowiązkowe zamieszczanie w uzasadnieniu lub materiałach informacyjnych odpowiedzi zarządu jednostki samorządu terytorialnego na wnioski, sugestie i uwagi mieszkańców i innych zainteresowanych podmiotów do planowanych dochodów i wydatków jst.

Wnioski, sugestie i uwagi miałyby być składane przez mieszkańców i inne zainteresowane podmioty w trybie i na zasadach określonych w uchwale sejmiku i miałyby dotyczyć planowanych wydatków i dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Zasadniczą konsekwencją zmiany art. 234 będzie skrócenie czasu dla Zarządu na przygotowanie projektu uchwały budżetowej, ponieważ do 15 listopada Zarząd będzie musiał przekazać Sejmikowi projekt uchwały budżetowej wraz z odpowiedziami Zarządu na uwagi obywateli dot. planowanych dochodów i wydatków.

A zalem – zgodnie z procedurą przyjętą przez Sejmik w formie uchwały w sprawie zasad i trybu zbierania opinii od obywateli - Zarząd będzie zobowiązany dużo wcześniej przygotować projekt uchwały budżetowej, opublikować go w BIP-ie, wyznaczyć „rozsądny” czas na uwagi obywateli, a następnie na te uwagi odpowiedzieć.

W obowiązującym stanie prawnym Zarząd otrzymuje informacje niezbędne do opracowania projektu uchwały budżetowej od Ministerstwa Finansów (wysokość zakładanego PIT, subwencji ogólnej i wpłat na tzw. „janosikowe”), Wojewody Mazowieckiego (dotacje z budżetu państwa) i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (środki na POKL I RPO) zbyt późno, aby móc skrócić termin opracowania projektu uchwały budżetowej (obecnie do 15 listopada).

W związku z powyższym konieczne by było, aby w związku z proponowanymi zmianami odnośnie obowiązków zarządu, ww. instytucje przekazywały zarządowi informacje niezbędne do opracowania projektu uchwały budżetowej nie później niż do 30 czerwca.

8. Ponieważ ustawa wprowadza do samorządów nową instytucję - konwent wojewódzki, proponuje się stosowanie w nazewnictwie tej instytucji nomenklatury stosowanej dla instytucji, organów i całej struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego czyli: „konwent województwa” (analogicznie jak „sejmik województwa”, „zarząd województwa”, „Urząd Marszałkowski Województwa”). Forma „województwi” jest stosowana w nazewnictwie instytucji znajdujących się w pionie administracji rządowej w województwie („Urząd Wojewódzki”).
9. W zakresie nowelizacji innych ustaw:
 - 1) Do art. 70 - należy uwzględnić fakt iż obecnie obowiązuje nowa regulacja prawna dotycząca odpadów – ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21)
 - 2) Do art. 72 pkt 1 – 11 dotyczącego nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Artykuł ten wprowadza istotne zmiany do *ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* będące następstwem powołania zespołów współpracy terytorialnej, których jednym z zadań jest opracowanie studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru w granicach działania ZWT. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że proponowane zmiany w większości dotyczą zapisów wyrażających potrzebę wprowadzenia ustaleń studium ramowego do studiów gmin i planów miejscowych (m.in. znowelizowano art. 9 ust. 2, art. 11 pkt 4, art. 13a ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1), nie odnoszą się natomiast precyzyjnie do procedowania tego dokumentu. Wprawdzie, według zaproponowanych zmian (art. 72 pkt 6), do studium ramowego należy stosować odpowiednio przepisy *art. 11 – 13, 23 – 30 i 32 – 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, niemniej jednak dotyczą one procedury sporządzania dokumentów planistycznych na poziomie gminy, której organy wykonawcze i stanowiące mają umocowanie w ustawie kompetencyjnej (ustawa o samorządzie gminnym) oraz ustawie zasadniczej, nadając im władztwo planistyczne. Trudno natomiast uznać, że organy ZWT (według zapowiedzi projektu ustawy ZWT nie będzie nową jednostką samorządu terytorialnego) mogą mieć takie władztwo. Warto byłoby zatem na tym etapie przyjrzeć się zgodności nowelizowanych przepisów z ustawą zasadniczą – w chwili obecnej budzi to poważne wątpliwości (por. uwaga do art. 19).

Projekt ustawy w art. 72 pkt 12 uchyla w *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* ustęp 6 artykułu 39 dotyczący uchwalania *planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako części planu*

zagospodarowania przestrzennego województwa. Zgodnie z KPZK samorząd województwa w planie zagospodarowania przestrzennego województwa wyznacza granice obszarów funkcjonalnych miast, w tym obszaru metropolitalnego (jako ustalenie wiążące). Toteż w tej sytuacji wydaje się logiczne, że organem predestynowanym do opracowania planu dla tego obszaru powinien być samorząd województwa w porozumieniu z samorządami lokalnymi i wykorzystaniem procedury konsultacyjnej. Nie bez znaczenia jest też fakt, że samorzady województw dysponują odpowiednim aparatem wyspecjalizowanym w planowaniu wielkoprzestrzennym. Z powyższego uwidaczniają się jasne intencje dążące do deprecjacji kompetencji samorządu województwa w dziedzinie planowania i zarządzania rozwojem regionu na rzecz struktur pozakonstytucyjnych, tj. proponowanych związków współpracy terytorialnej.

10. Nie można się zgodzić z twierdzeniami zawartymi w uzasadnieniu do ustawy w części dotyczącej „Przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych” oraz w części dotyczącej „Wskazania źródeł finansowania”. Iż: „Konstrukcja ustawy zakłada, że nie wymaga ona wskazania dodatkowych źródeł finansowania” oraz „Precyzyjne wyliczenie skutków finansowych przedłożonej ustawy dla jednostek samorządu terytorialnego nie jest możliwe.”

Należy mieć na uwadze fakt, iż obecnie w obrocie prawnym funkcjonuje już zbyt wiele ustaw nakładających na samorzady rozliczne zadania, bez jednoczesnego zapewnienia samorządom realnych środków finansowych na realizację tychże zadań, bądź ustaw, które w założeniu swym miały nie generować dodatkowych wydatków z budżetu samorządów. W praktyce jednak okazało się, że wbrew zapisom ustawowym państwo nie przekazuje środków finansowych (np. tytułem dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej), wystarczających na realizację nałożonych ustawami na samorzady zadań. Samorzady realizują dużą część zadań z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, kosztem realizacji zadań własnych samorządu.

Mając więc na względzie dotychczasową praktykę i konsekwencje finansowe dla budżetów samorządów, Samorzady nie mogą zgodzić się na podjęcie kolejnej ustawy, w której zakłada się brak jakiegokolwiek partycypacji budżetu państwa w kosztach wejścia w życie proponowanych tam rozwiązań.

Zastępca Dyrektora Departamentu
ds. Organizacyjno - Prawnych


Tamara Borkowska