



## PREZYDENT MIASTA GLIWICE

OR.070.1.2013

Gliwice, 8 luty 2013 r.

nr kor. UM-68393/2013



Kancelaria Prezydenta  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Biuro Projektów  
Programowych

ul. Zwycięstwa 21  
44-100 Gliwice  
Tel. +48 32 231 30 41  
Fax +48 32 231 27 25  
bof@um.gliwice.pl  
www.gliwice.eu

### Dotyczy:

**Opinił w sprawie projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw**

Poniższe stanowisko odnosi się do oceny potencjału realizacji określonych przez projektodawcę w art. 1 celów, w kontekście zaproponowanych w projekcie ustawy rozwiązań.

Zgodnie z intencją projektodawcy projekt ustawy „wzmacnia podstawy do współpracy mieszkańców podejmowanej w celu rozwoju lokalnego i regionalnego”. Instrumentami, które miałyby służyć temu celowi są stowarzyszenia i komitety aktywności lokalnej, prawa mieszkańców do inicjatywy uchwałodawczej, wystąpienie publiczne oraz rozbudowane zasady dotyczące konsultacji społecznych. Jednocześnie projekt daje prawo dowolnie niereprezentatywnej grupie mieszkańców podejmowania w drodze referendum decyzji istotnych dla całej jednostki samorządu terytorialnego likwidując frekwencję jako wymóg ważności referendum (w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki). Z drugiej strony niektóre z zaproponowanych rozwiązań (np. procedura wysłuchania publicznego) mogą doprowadzić do paraliżu działania organów jednostki samorządu terytorialnego poprzez aktywność nawet nie zorganizowanej grupy obywateli, a jednego sfrustrowanego mieszkańca. Można zatem w oparciu o zaproponowane rozwiązania wyobrazić sobie sytuację, w której następuje paraliż działania organu stanowiącego i wykonawczego jednostki, a jednocześnie proces decyzyjny w kluczowych sprawach przejmuje stała grupa aktywnych inicjatorów referendum lokalnego.

Można również spodziewać się konieczności zatrudnienia całego sztabu pracowników samorządowych lub radców prawnych, których działalność będzie ograniczona do reprezentowania organów samorządu w sprawach skargowych podnoszących zarzuty wynikające z rzekomego nie realizowania wymogów zawartych w art. 2 projektu ustawy. Jak bowiem należy rozumieć wyzwania stawiane przed organami jest sformułowane w bardzo deklaratoryjnie brzmiących obowiązkach:

- działania na rzecz **pełnego** udziału mieszkańców [...] w planowaniu i realizacji zadań,
- inicjowanie prac na **możliwie wczesnym** etapie,

### Prezydent Miasta

ul. Zwycięstwa 21  
44-100 Gliwice  
Tel. +48 32 230 69 51  
Fax +48 32 231 27 25  
pm@um.gliwice.pl



www.gzm.org.pl

- dbanie o to by **nie utrudniać mieszkańcom** uczestnictwa w tych działaniach,

- zapewnienie **rzetelnej, pełnej** i przedstawionej w **sposób zrozumiały** informacji o przedmiocie, zasadach i trybie planowanych działań.

Wszystkie uwypuklone powyżej sformułowania mają charakter ocenny, zależny od indywidualnej perspektywy, intencji, wiedzy i zdolności poznawczych potencjalnego partnera współdziałania.

Podnosząc powyższe kwestie zwracam uwagę, że w efekcie wprowadzenia projektu w przedstawionym kształcie, zamiast podstaw współpracy możemy stworzyć podstawy zaostrenia już istniejących konfliktów z lokalnymi grupami nacisku stojącymi na straży wyłącznie swoich prywatnych interesów, a nie dobra samorządowej wspólnoty.

Kolejny postawiony przez projektodawcę cel, to określenie niektórych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Czytając literalnie tą deklarację należy uznać, że cel zostałby osiągnięty już w momencie wejścia w życie ustawy, gdyż projekt ustawy przewiduje nowe formy współpracy, tj. konwent powiatowy, konwent wojewódzki czy zespół współpracy terytorialnej. Czytając jednak tekst uzasadnienia dowiadujemy się, że nie chodzi o samo określenie nowych form, a raczej o zachęcenie samorządów do jakiegokolwiek współpracy ponadlokalnej, gdyż w opinii projektodawcy *„w polskiej administracji, w tym w administracji samorządowej, trudno jest dostrzec jakiegokolwiek poważniejsze oznaki sieciowego podejścia do zarządzania”*. Przedstawiony projekt ustawy ma *„stanowić odpowiedź na deficyt mechanizmów koordynacji i współdziałania”*.

Na podstawie wieloletniej praktyki w realizacji zadań o charakterze ponadlokalnym we wszystkich przewidzianych przepisami prawa formach, nie mogę się zgodzić z tak krzywdzącym aktywne samorządy stanowiskiem. Mam również poważne wątpliwości co do zasadności tworzenia sztywnych, bo obligatoryjnych form współpracy, tj. konwenty, czy też form nowych, tj. zespoły terytorialne, zamiast udoskonalania sprawdzonych rozwiązań w oparciu o wieloletnie praktyczne doświadczenia.

Pozytywnie należy się odnieść do zaproponowanych zmian odnoszących się do funkcjonowania związków jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności wprowadzenia możliwości tworzenia związków gminno-powiatowych. Nie można jednak pominąć faktu, że zaproponowane zmiany nie rozwiązują wszystkich istotnych problemów zgłaszanych przez środowiska samorządowe. W szczególności nie rozstrzygają kwestii zadań, które można powierzyć związkom jst. Zgodnie z dzisiejszą linią Interpretacyjną i orzecniczą jednostka samorządu terytorialnego musi przekazać do związku realizację konkretnego zadania ustawowego w całości, wyzbywając się jednocześnie prawa do jego realizacji we własnym zakresie. Stan pożądanym, to taki by związek jednostek samorządu terytorialnego mógł realizować rzeczowo wyodrębnioną grupę przedsięwzięć o charakterze ponadlokalnym, mieszczącą się w zakresie konkretnego zadania jst. Wówczas dopiero wzrosłaby szansa na większe zainteresowanie gmin i powiatów tą formą realizacji usług publicznych oraz wzrost

efektywności ich realizacji w odniesieniu do spraw o charakterze ponadlokalnym, bez negatywnych skutków dla jakości realizacji przedsięwzięć, których odbiorcami są wyłącznie mieszkańcy danej gminy lub powiatu. Wydaje się zasadnym uzupełnienie w tym zakresie przepisów dotyczących związków jednostek samorządu terytorialnego, zamiast wprowadzania takiej możliwości poprzez tworzenie nowej instytucji – zespołów współpracy terytorialnej – ustawowo ograniczającej dopuszczalność współpracy do gmin stanowiących ciągły przestrzennie układ osadniczy. Należałoby również uprościć procedury związane z tworzeniem i funkcjonowaniem związków jednostek samorządu terytorialnego.

Ostatni ze sformułowanych w projekcie ustawy celów, to wprowadzenie zmian w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustawach odnoszących się do działalności jst. Liczba dziedzin, których dotyczą proponowane zmiany nasuwa poważne wątpliwości co do jakości i spójności procesu legislacyjnego na poziomie centralnym w kwestiach tak kluczowych jak ustrój samorządu terytorialnego. Wątpliwości te wynikają m.in. z uruchomionych równoległe przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji konsultacji projektu założeń do ustawy o poprawie jakości świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego, podnoszącego – wydaje się, że zupełnie niezależnie - wiele kwestii będących przedmiotem regulacji projektu poddanego konsultacjom przez Kancelarię Prezydenta RP.

Jestem przekonany, że prowadzenie procesu legislacyjnego w tak skomplikowanym i ważnym dla funkcjonowania państwa zakresie, jak ustrój samorządu terytorialnego, w węższych, spójnych obszarach merytorycznych, dałoby zdecydowanie lepszy, obciążony mniejszą liczbą błędów efekt.

Podsumowując, w mojej opinii, projekt ustawy w przedstawionym kształcie nie wpłynie na poprawę jakości życia wspólnot samorządowych, może natomiast znacząco ograniczyć możliwość sprawnego i efektywnego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

Z poważaniem

Prezydent Miasta  
Zygmunt Frankiewicz