

## Uwagi Miasta Poznania

### **do projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw.**

#### I. Zwiększenie udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego;

Niewątpliwie na uwagę zasługują propozycje projektu dotyczące zwiększenia form tzw. demokracji bezpośredniej – deliberatywnej, czyli zwiększenia udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego. Projekt zakłada wprowadzenie konsultacji, wysłuchania i zapytania obywatelskiego oraz obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Bezpośredni udział mieszkańców w podejmowanych działaniach samorządu z pewnością zapobiega alienacji organów samorządu, realizowaniu polityki partii, pozwala silniej angażować mieszkańców w procesy decyzyjne dotyczące ważnych aspektów wspólnoty samorządowej.

Na uznanie zasługuje fakt odwołania się projektodawcy do konstytucyjnego pojęcia samorządu, jego podmiotowości prawnej w sferze prawa publicznego i do jego korporacyjnego charakteru.

Projekt wprowadza szeroki pakiet form bezpośredniego udziału mieszkańców w działalności samorządu: konsultacje społeczne (obligatoryjne i fakultatywne), wysłuchanie obywatelskie, zapytanie obywatelskie, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Warto podkreślić, że wiele z ww. form – w szczególności w dużych jednostkach samorządowych – ma już zastosowanie.

Szeroki katalog form udziału mieszkańców w pracach samorządu nie daje jednak gwarancji udziału faktycznego, może też budzić obawy przed wykorzystaniem tych form do wydłużania i paraliżowania poczynań organów. Partykularyzm paraliżuje obecnie racjonalne zarządzanie placówkami oświaty.

Projektodawca zauważa jednak, że ewentualne wydłużenie procesu zarządzania na etapie podejmowania decyzji zostaje skompensowane przez usunięcie konfliktów. Z drugiej strony zwiększona liczba deliberacji, konsultacji, opinii, rozmywa odpowiedzialność. Pozostawienie stanowiącym organom samorządowym prawa określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, określenia stopnia ich ważności, a także możliwości ograniczenia konsultacji do wyodrębnionej ze względu na określone kryterium części wspólnoty, budzi obawy o wykorzystywanie elementów socjotechniki w procesie zarządzania w ujęciu pejoratywnym.

#### \* Miasto know-how

Możliwość doboru metody konsultacji, różnych technik konsultacyjnych (sądy mieszkańców, badania opinii) powinno pozostać w gestii jednostek samorządu terytorialnego.

Sugeruje się wykreślić w całości art.5 ac1 pkt 3, ponieważ zawiera on pewne fakultatywne, ewentualne propozycje zapisów w uchwale rady o zasadach i trybie przeprowadzania konsultacji. Zapis ten jest zbędny, minimalna zawartość uchwały określona została w ust. 2 tego zapisu. Skoro to wójt będzie organem przeprowadzającym konsultacje z własnej inicjatywy, na wniosek rady lub na wniosek mieszkańców, to powinien także weryfikować zasadność wniosku, a mieszkańcom powinno przysługiwać prawo odwołania się do rady, w przypadku jego odrzucenia.

Zapisy dotyczące konsultacji z mieszkańcami powinny uwzględniać również zapisy dotyczące konsultacji z organizacjami pozarządowymi jako formą przedstawicielstwa mieszkańców. Proponuje się także dostosowanie formy i zakresu konsultacji do jego przedmiotu i nie stosowanie w tym przypadku kryterium zamieszkania na określonym terenie.

Forma wysłuchania obywatelskiego polegająca na opiniowaniu uchwał budżetowych, statutu i uchwał w sprawie planowania rozwoju, funkcjonuje obecnie w samorządach, nie ma jednak charakteru obligatoryjnego. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza uregulowana jest w statutach wielu jednostek samorządowych. Zapytanie obywatelskie biorąc pod uwagę jawność obrad organów uchwałodawczych samorządu i wolny wstęp na posiedzenia, konieczność publicznego informowania o terminie obrad wszystkich mieszkańców, jest możliwe w obecnym stanie prawnym bez konieczności formalizowania takiej formy działania.

W proponowanej zmianie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym na uznanie zasługuje zastąpienie pojęcia „obywatel” pojęciem „mieszkaniec”, które to pojęcie jest trafniejsze z uwagi na przyjętą definicję samorządu. Niepokój budzi możliwość manipulowania przez organ progiem procentowo określającym skalę niezbędnego poparcia wniosku referendalnego oraz zniesienie kryterium frekwencji jako kryterium ważności wyborów w sprawach innych niż dotyczących odwołania organu. Zniesienie kryterium frekwencji przy równoczesnym związaniu organu wynikiem takiego referendum na okres 2 lat czynni wątpliwym szeroki zakres udziału mieszkańców w działalności samorządowej. Forma ta jest kosztowna i pracochłonna, może być nadużywana i wykorzystywana do celów partykularnych, a udział w niej ogółu mieszkańców będzie, co najmniej wątpliwy.

Na szczególną uwagę zasługuje zmiana ustawy o stowarzyszeniach i wprowadzenie możliwości powoływania stowarzyszeń aktywności lokalnej, komitetów aktywności lokalnej i nadaniu im zdolności prawnej. Obecnie wiele zadań publicznych realizowanych jest przy zaangażowaniu mieszkańców, zdarzają się przypadki samodzielnej budowy dróg osiedlowych i innych obiektów, odczuwalny jest ograniczony katalog form organizacyjnych mieszkańców i możliwości pozyskiwania przez nich środków publicznych. Celowe jest, zatem uregulowanie kwestii „inicjatywy lokalnej”, stworzenie możliwości współfinansowania takiej inicjatywy ze środków publicznych.

Rozszerzenie katalogu form organizacyjnych mieszkańców o nowe formy organizacyjne – stowarzyszenia i komitety aktywności lokalnej przy równoczesnym wprowadzeniu odpowiedzialności solidarnej, całym

majątkiem osobistym członków tych form organizacyjnych z tytułu wydatkowania środków, niweczy praktycznie udział mieszkańców w tego typu stowarzyszeniach (w quasi spółkach). Jeżeli chodzi o komitety aktywności lokalnej, to w tym przypadku nie określono odpowiedzialności za rozliczenie otrzymanej dotacji.

Należy zauważyć, że dotychczasowy system współpracy w ramach inicjatywy lokalnej, jest systemem sprawdzonym, jasnym i prostym, który cieszy się dużym zainteresowaniem. Proponowane zmiany w znaczny sposób ograniczą dobrze funkcjonujące lokalne działania wspierające mieszkańców z uwagi na proponowany skomplikowany i pracochłonny system przyznawania dotacji, sztywne podziały partycypacji w kosztach, wprowadzenie górnej granicy wartości projektu, niejasne zasady odpowiedzialności członków komitetów. W tym wypadku tendencja do nadmiernego formalizowania inicjatywy lokalnej nie zasługuje na aprobatę.

## **II. Wsparcie współpracy pomiędzy gminami, powiatami i województwami;**

Zauważony przez projektodawcę fakt rozłączości kompetencji poszczególnych poziomów samorządu wynika bezpośrednio z aktualnego podziału zadań publicznych usankcjonowanego w ustawach merytorycznych (np. ustawy o oświacie, ochronie zdrowia, o drogach publicznych), mechanizmy koordynacji i współdziałania istnieją w obecnych ustawach ustrojowych samorządu, proponowane zmiany nie spowodują przełamania zasady rozłączości kompetencji.

Projekt zakłada obligatoryjne powołanie konwentów powiatowych i wojewódzkich, zachodzi obawa dublowania organów stanowiących w powiatach i województwach. Uzyskanie stanowiska Konwentu przed podjęciem uchwały znacznie wydłuży proces uchwałodawczy, spowoduje wzrost kosztów obsługi nowych ciał doradczych, pociągnie za sobą dodatkowe koszty ich funkcjonowania (zwrot kosztów przejazdu, delegacje itp.). Projekt zakłada funkcjonowanie konwentów powiatowych przy powiatach, i wojewódzkich przy samorządowych województwach, prezydent miasta na prawach powiatu wchodzi w skład obu konwentów jako ich członek. Miasta metropolitalne ze swoim potencjałem rozwoju, największym budżetem, winny być naturalnymi centrami i siłą napędową obszaru metropolitalnego. Proponowany mechanizm zdaje się raczej nie rozwiąże problemów obszarów metropolitalnych.

Nową propozycją jest utworzenie zespołu współpracy terytorialnej, który może być utworzony zarówno przez gminy jak i powiat. Zespół taki zgodnie z założeniem projektodawcy uzyskuje osobowość prawną i przejmuje do wykonania zadania publiczne, które wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Możemy zatem mieć do czynienia z przekazaniem zadania gminnego na szczebel powiatu, pewną formą koncentracji zadań, obecnie kierunek ten jest niedopuszczalny sprzeczny ze stanowiskiem niekwestionowanego autorytetu i jednego z twórców samorządu – prof. M. Kuleszy, który pojmując decentralizację zadań, jako drogę w jedną stronę (z góry na dół). Nastąpi de facto przeniesienie zadań gminy w zakresie opracowania i uchwalenia studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na zespół współpracy terytorialnej, kolejne ciało ze statutem, organami, generujące koszty związane z funkcjonowaniem i obsługą. Propozycja ta nie zaspokoi potrzeb metropolitalnych i skierowana jest do zespołów miast małych i średniej wielkości. Rozwiązanie to jest kosztochłonne, aczkolwiek możliwe do

zastąpienia odpowiednim trybem konsultacji w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie trybu opracowywania studium ramowego.

Niepokój budzi także art. 16 ust.3 projektu, który nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek podporządkowania się uchwałom organów zespołu, może być on odebrany jako utrata samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w pewnym zakresie i próba rekoncentracji zadań na poziomie zespołu terytorialnego.

**III.** Usunięcie barier w rozwoju i funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności wyraźne podkreślenie ich samodzielności w realizacji zadań publicznych;

Ta część projektu obejmuje zmiany ustaw ustrojowych i innych. W ustawie o samorządzie gminnym na szczególną uwagę, zdaniem projektodawcy zasługuje poddanie ochronie prawnej trwałości obszaru gminy i stabilności jej granic. Nowe brzmienie art. 4 usg przewiduje, że nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, a także ustalenie i zmiana granic miasta niebędącego gminą następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów na wniosek zainteresowanej gminy, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Projektodawca dodaje do ustawy o samorządzie gminnym nowy rozdział 10a pt. „Zmiany granic gmin”, w którym przenosi do art. 102b ust. 2 poprzednie brzmienie art. 4 usg.

Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia tworzyć łączyć, dzielić i znosić gminy, a także ustalać ich granice, ustalać i zmieniać nazwy gmin, a także siedziby ich władz, nie tylko na wniosek zainteresowanych gmin lub za ich zgodą, lecz także na wniosek powiatów lub województw i oczywiście z urzędu.

Ponadto zmiana granic gminy w związku z odłączeniem części jej terytorium w celu powiększenia terytorium sąsiedniej gminy może nastąpić z urzędu mimo braku zgody zainteresowanej gminy (art. 102d), jeżeli zmiana ta stanowi jedyną drogę rozwiązania istotnych społeczno – gospodarczych problemów obszaru, których nie można załatwić w inny sposób, w szczególności na gruncie współdziałania sąsiadujących gmin. Obecność klauzuli generalnej – „istotne społeczno-gospodarcze problemy obszaru”, pozwala na dużą swobodę organowi administracji rządowej, który będzie decydował o tym, co jest istotnym społeczno-gospodarczym problemem obszaru i czy zmiana granic jest jedyną drogą jego rozwiązania. Nasuwa się pytanie, czy zapisy nowego rozdziału spełniają założenia projektodawcy, któremu jak wynika z uzasadnienia projektu chodziło o „wyraźne podkreślenie trwałości obszaru gminy terytorialnego stabilności jej granic”.

Nowy rozdział 10a w usg otwiera drogę Radzie Ministrów do racjonalizacji podziału terytorialnego, daje możliwość jego korekty, w sytuacji konfliktu interesów, zdecydowanie przegrywa interes gminy. Zatem należy zauważyć, że zapisy tego rozdziału nie wzmacniają samodzielności gminy, zdecydowanie podkreślają jej państwowe pochodzenie.

W zmienionym art. 5 ust. 4 usg projektodawca dopuścił możliwość skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy o odmowie utworzenia jednostki pomocniczej na wniosek mieszkańców, przy czym należy zauważyć, że tworzenie jednostek pomocniczych należy, tak jak poprzednio do fakultatywnych kompetencji rady gminy.

W art. 5 a ust. 2 usg podkreśla się, że zasady przeprowadzania konsultacji społecznych uregulowane będą nie tylko jak dotychczas w uchwałach rad gminnych, ale również w niniejszej ustawie. Projektodawca zdecydował się na odrębne uregulowanie tego zagadnienia w projekcie ustawy, chociaż można było utworzyć w ustawie o samorządzie gminnym rozdział o tytule – „Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych”, sprzyjałoby to kompleksowemu uregulowaniu spraw ustrojowych gminy.

W art. 7 usg do zadań własnych gminy dodano zadania w zakresie „polityki rozwoju lokalnego i lokalnego rynku pracy”, wprowadzono również nowy ust. 4, w którym podkreśla się, że gmina określa samodzielnie sposób realizacji zadań własnych, chyba, że ustawa stanowi inaczej. W praktyce ustawodawca wypowiada się o zasadach wykonywania większości zadań publicznych gminy, zakres samodzielności będzie tu zatem niewielki, raczej w sferze zarządczej. Z drugiej strony projektodawca w art. 102 e ust. 2 przewiduje możliwość zniesienia gminy z urzędu w przypadku utraty przez gminę zdolności wykonywania zadań publicznych znajdujących wyraz w rażąco niskim, nie odpowiadającym wymaganiom zawartym w ustawach, poziomie usług publicznych świadczonych mieszkańcom.

Projekt wprowadza nowy sposób głosowania, każde głosowanie w radzie będzie głosowaniem imiennym, imienne wykazy głosowań radnych wraz ze wskazaniem przedmiotu głosowania mają być podawane w BIP w ciągu 7 dni od dnia głosowania. Ten pomysł, wzbudzając wiele kontrowersji, daje tylko poczucie lepszego ważenia swojego głosu przez każdego radnego, ponieważ nadal odpowiedzialność nie będzie zindywidualizowana. Możliwość imiennego głosowania znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu statutach, nie stanowi jednak zasady, lecz wyjątek. Wprowadzenie głosowania imiennego jako wyłącznej zasady budzi obawy, co do możliwości uzyskania konsensusu w radzie, wydłużenia procesu uchwałodawczego. W istocie nie zmienia to faktu, że za skutki podjętej uchwały odpowiedzialność ponosi gmina.

W art. 18 ust. 1 usg znosi się domniemanie właściwości rady gminy, wprowadza się nową instytucję „skwitowania wójta z wykonywania zadań”.

W sytuacjach wątpliwych, gdy ustawy merytoryczne przypisywały zadania gminie bez wyraźnego wskazania organu właściwego, zadanie to przypisywano radzie gminy. W projekcie domniemanie to zastąpiono na rzecz wójta, identycznie jak w ustawie o samorządzie powiatowym.

Proponuje się zniesienie kompetencji rady gminy w zakresie możliwości udzielania absolutorium wójtom, w to miejsce wprowadza się instytucję skwitowania. Absolutorium będzie udzielane przez Regionalną Izbę Obrachunkową, która wykonanie budżetu oceniać będzie oceniać jako organ profesjonalnie do tego przygotowany, a nie politycznie.

Do właściwości rady gminy należeć będzie uchwalanie planu polityki rozwoju, strategii rozwoju gminy, budżetu gminy. Skwitowanie wójta z realizacji zadań, oznacza, że uchwalony budżet gminy powinien być również budżetem zadaniowym.

Rada gminy może podjąć uchwałę w sprawie przystąpienia do realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym nie uregulowanych przez odrębne ustawy, określa wówczas sposób realizacji takich zadań. Zapis ten stanowi dopełnienie zasady domniemania właściwości gminy, do tej pory w przypadku identyfikacji

nowego zadania o charakterze lokalnym na skutek domniemania stawało się ono zadaniem gminnym, z drugiej strony można było wydatkować środki wyłącznie na zadania określone w ustawie w myśl zasady „wolno tylko tyle, ile zezwalają ustawy”. Zapis ten zezwoli radzie na przystąpienie do zadania publicznego o znaczeniu lokalnym nie wynikającego z ustawy i określenie sposobu jego realizacji.

Wbrew intencji projektodawcy nowy zapis art. 18 ust. 2 pkt 16 usg nie zwiększa samodzielności gminy, legalizuje tylko jej działania, przy obowiązującej zasadzie domniemania właściwości gminy wyrażonej w art. 6 usg, gmina nie może odstąpić od wykonania zadania o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonego ustawami na rzecz innych podmiotów.

Projekt rozszerza uprawnienia kontrolne rady gminy, sprawowane obecnie poprzez komisję rewizyjną, w nowym zapisie art. 18a usg uprawnienia kontrolne działalności wójta, rada gminy wykonuje w szczególności za pomocą komisji rewizyjnej, ale nie wyłącznie, przy nowej instytucji skwitowania wójta z wykonania zadań konieczny będzie współdziałanie w procesie kontroli innych komisji merytorycznych rady.

W art. 19 usg dodano ust.2a, w którym przyznano przewodniczącemu rady gminy prawo reprezentowania gminy przed sądem powszechnym w postępowaniu, w którym przeciwnikiem procesowym gminy jest wójt tej gminy. Takie sytuacje się zdarzają niezmiernie rzadko, do tej pory, uprawnienie to było wyłączną domeną wójta.

Projekt wprowadza w nowym art. 20a ust. 1 usg nakaz publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej projektów uchwał, zapis ten stanowi powtórzenie zapisu z rozporządzenia o BIP, nowością jest powszechna możliwość złożenia uwag do projektu uchwały. Instytucja ta będzie wymagać narzędzia informatycznego do przyjmowania takich uwag, a także ewidencjonowania uwag składanych w innym trybie i przekazywania ich przewodniczącemu rady. Nowe uregulowanie spowoduje dodatkowe, stałe koszty obsługi administracyjnej zadania.

Projekt zakłada, że radny będzie mógł wchodzić w stosunki cywilnoprawne z gminą, w której sprawuje mandat, w sprawach wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług, na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu powierzchni do własnych celów mieszkaniowych, a także innych prawnych form korzystania z nieruchomości, jeżeli najem dzierżawa lub użytkowanie są oparte na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych. Zapis ten nie budzi sprzeciwu, odnotowano przypadki utraty mandatu radnego tylko z takiego powodu, że prowadził on działalność gospodarczą w pomieszczeniu wynajętym od gminy. Obecny zapis ustawowy jest zbyt restrykcyjny, tym bardziej, że w takich sprawach, (jeżeli dotyczą jego interesu prawnego) radny nie bierze udziału w głosowaniu.

Projekt dopuszcza finansowanie przez gminę szkoleń radnym związanych z wykonywaniem mandatu radnego. Celowość tej propozycji jest bezdyskusyjna.

Zgodnie z projektem wójt staje się organem wykonawczym i zarządzającym gminy. Uregulowanie to jest słuszne, podkreślające silną pozycję wójta organu wybieranego w wyborach bezpośrednich. Wójt może być senatorem, wówczas staje się obligatoryjnie członkiem konwentu powiatowego, jest delegatem gminy w zespole współpracy terytorialnej w razie jego powołania, a w przypadku prezydenta miasta na prawach

powiatu jest on także członkiem konwentu wojewódzkiego. Taka ilość funkcji może budzić uzasadnione obawy, co do realnych możliwości ich wykonywania.

W art. 30 usg wprowadza się domniemanie kompetencji wójta, jest to konsekwencja pozbawienia tego domniemania rady gminy.

Obowiązkiem wójta będzie uczestniczenie w obradach sesji rady. Tak kategoryczne sformułowanie obowiązku wobec wójta, nie koresponduje z rolą, która została mu nakreślona w ustroju samorządu. Ponadto obowiązkiem wójta gminy będzie przedkładanie radzie gminy sprawozdania z wykonywania zadań przypisanych mu jako organowi wykonawczemu gminy, z realizacji uchwał i strategii gminy. Związane jest to z nową instytucją skwitowania, zastępującą absolutorium, a także ideą zarządzania przez strategię. Skwitowanie obejmuje nie tylko ocenę wykonania budżetu, ale również zadań zleconych wójtowi w uchwałach rady.

Projektodawca szczegółowo określa tryb udzielania skwitowania, nie mniej nie rozstrzyga, jakie są konsekwencje odmowy skwitowania.

Rada będzie mogła przyznać nagrodę pieniężną wójtowi nie większą niż trzykrotność jego miesięcznego uposażenia za rok ubiegły. Ustawa o pracownikach samorządowych takiej możliwości nie przewidywała; naturalnym jest, aby tego rodzaju uregulowanie znalazło się właśnie w tej ustawie.

Projekt zakłada wyodrębnienie komórki obsługującej radę gminy. Pracownicy tej komórki merytorycznie byłoby podlegli wyłącznie przewodniczącemu rady. Czynności z zakresu prawa pracy, w tym nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami biura rady wymagałyby opinii przewodniczącego rady. Konstrukcja ta prowadzi do podziału pracowników samorządowych, budzi uzasadnione obawy, może sprzyjać kadencyjności tych pracowników, co może spowodować obniżenie poziomu obsługi rady, nie sprzyja budowie profesjonalnego korpusu kadry urzędników samorządowych objętych jedną pragmatyką urzędniczą.

Projekt umożliwia miastom na prawach powiatu w celu dekoncentracji zadań podział miasta na dzielnice z możliwością rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach obywateli poprzez wydawanie decyzji administracyjnych. Jest to powrót do dawnych urzędów dzielnicowych, których utrzymanie pochłaniało duże środki finansowe.

Projekt przewiduje również inicjatywę uchwałodawczą organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej. Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, rada gminy będzie mogła upoważnić także przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej. Organem właściwym w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń itd. jest wójt, burmistrz, prezydent. Projekt w tym zakresie przewiduje także zmianę Kodeksu postępowania administracyjnego. Założenie to stanowi wyłom w dwuinstancyjnym postępowaniu, może przyczynić się do wydłużenia postępowania administracyjnego.

Na aprobatę zasługuje zobowiązanie ustawodawcy do wskazywania w upoważnieniu ustawowym, że akt podejmowany będzie w drodze uchwały rady gminy stanowiącej akt prawa miejscowego. Brak takiego wskazania powodował liczne rozstrzygnięcia nadzorcze wyłącznie z uwagi zaliczenia, czy też nie zaliczenia danego rozstrzygnięcia do aktów prawa miejscowego. Często to organ nadzoru przesądzał o tym arbitralnie, dlatego zapis ten jest jak najbardziej celowy.

W rozdziale 5 usg „Mienie Komunalne” dodano art. 44 ust. 2 usg wskazujący na sposób rozliczeń między gminami na skutek zmiany granic i przekazania mienia.

Projekt umacnia pozycje związku gminnego, można będzie przekazać związkowi stanowienie taryf, opłat, cen oraz warunków korzystania z usług, a także załatwianie spraw indywidualnych zakresu administracji publicznej. Gminy będą mogły tworzyć związki z powiatami.

Jednoznacznie zwiększa się liczba podmiotów uprawnionych do wydawania decyzji administracyjnych sprawach indywidualnych, pociąga to wzrost kosztów obsługi administracyjnej upoważnionych podmiotów.

W rozdziale o stowarzyszeniach gmin, zgodnie z projektem ustawy, uzyskują one prawo reprezentowania interesów członków przed organami władz publicznych w postępowaniu sądowo-administracyjnym i w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zapis ten wzmacnia pozycję stowarzyszeń, które stając się platformą reprezentowania interesów gmin, otrzymują narzędzie skutecznej walki o te interesy.

Projekt ustawy ingeruje też w sferę nadzoru nad gminą. Zmiana brzmienia art. 87 ust. 1 jest dla gmin korzystna, wymaga ona od organu nadzoru szczegółowego legitymowania swojej interwencji, nie wystarczy już powołanie się na ustawę, należy wskazać konkretny przepis ustawy. Nadzór musi być sprawowany z zachowaniem zasady proporcjonalności pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu nadzoru, a znaczeniem interesu gminy, który ma chronić. Proponowany zapis jest jak najbardziej słuszny, obecnie każda większa inwestycja w gminie pociąga za sobą interwencje organów nadzoru, czasami uniemożliwiają jej sprawną i terminową realizację, angażuje pracowników do przygotowywania kopii, odpisów licznych dokumentów.

Art. 91 ust. 1 przewiduje obowiązkową sygnalizację tj. konieczność uprzedniego wezwania organu gminy do usunięcia naruszenia prawa, organ nadzoru wyznacza termin nie krótszy niż 3 miesiące. Dopiero po bezskutecznym wezwaniu organu lub wyraźnej odmowie, może on stwierdzić nieważność uchwały lub zarządzenia w całości lub w części. Skróceniu ulega termin reakcji organu nadzoru z 30 do 21 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po tym terminie organ nadzoru nie może we własnym zakresie wydać rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały, pozostaje mu droga sądowa.

Projekt ustawy zwiększa uprawnienia wojewody w działaniach nadzorczych. Wojewoda w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy lub wójta Konstytucji, lub ustaw i rozwiązaniu rady gminy (odwołaniu wójta) wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o powołanie Komisarza, obecnie jest to zadanie ministra właściwego do spraw administracji. Wojewoda według założeń projektu będzie organem przedstawiającym organom gminy zarzuty i wzywającym do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy (w trybie art.97 usg).



Reasumując projekt ustawy jest obszernym projektem, dokonuje zmian w ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego oraz w innych ustawach, zawiera także własne uregulowania mające na celu zwiększenie partycypacji mieszkańców w działalności samorządu. Przewidywany szeroki katalog form tego udziału nie daje jednak gwarancji jego pełnego wykorzystania, podobnie szeroki katalog form współpracy jednostek samorządu terytorialnego, dobrze jednak, że taka możliwość istnieje, jednostki samorządu terytorialnego mogą z niego korzystać, bądź nie. Należy zauważyć, że w wielu jednostkach samorządu terytorialnego funkcjonują instytucje opisane w projekcie np. inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, rozszerzone formy konsultacji społecznych, sądy społeczne, badanie opinii społecznej na temat jakości życia i poziomu świadczonych usług publicznych. Samorządy zapewniają też partycypację mieszkańców w procesie tworzenia budżetu, zwiększają samodzielność finansową jednostek pomocniczych, przeznaczają część środków na realizację zadań przy współudziale mieszkańców (finansowym). Jednostki samorządu terytorialnego tworzą z innymi jednostkami stowarzyszenia, związki, które stanowią platformę wymiany doświadczeń, a w istniejącej formie porozumień publicznoprawnych przekazują sobie zadania do realizacji. Stopień rozwoju demokracji deliberatywnej w dużej mierze zależy od stopnia zaangażowania mieszkańców i kultury organizacyjnej władz lokalnych, które to zaangażowanie umiejętnie zwiększają.

Niepokój budzą jednak obligatoryjne formy współdziałania; konwent powiatowy i konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie oraz konieczność ponoszenia kosztów ich utrzymania. Ustawowy obowiązek konsultowania niektórych uchwał gminnych z konwentem ogranicza zasadę samodzielności gminy.

Projekt wdraża w zmianach ustaw ustrojowych większość zmian postulowanych przez samorządy, które zasługują w większości na uznanie.

Zastępca Dyrektora Wydziału

(-) Wojciech Kasprzak

