

Krótki przewodnik do projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw

Przygotowywana prezydencka inicjatywa legislacyjna skupia się wokół dwóch głównych zagadnień i zbiorowo – kilku spraw drobniejszych. Znajduje to swoje odbicie bezpośrednio w tytule ustawy, gdzie wyraźnie można owe trzy części wyróżnić, a następnie w strukturze projektu ustawy – gdzie poszczególne elementy są ułożone w odpowiedniej sekwencji. Zawarte w przygotowywanym projekcie rozwiązania są oparte na „Białej Księdze Samorządu” przedłożonej przez korporacje samorządowe oraz na uwagach i wnioskach zgłaszanych w ramach poszczególnych spotkań Forum Debaty Publicznej.

Rozdział I. Przepis ogólny

Rozdział ten – jednoartykułowy – pełni funkcję preambuły. Wskazuje on bowiem na podstawowe cele, które mają zostać osiągnięte dzięki uchwaleniu ustawy oraz wartości, które legły u jej podstaw.

Bezpośrednio po nim znajduje się ciąg rozdziałów odnoszących się do wzmocnienia wpływu mieszkańców na funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd to bowiem wspólnota obejmująca wszystkich zamieszkujących na danym terenie. Każdy zatem mieszkaniec z mocy prawa uczestniczy w samorządzie. Jest to jednak częstokroć jedynie teoria – w praktyce często okazuje się, iż w powszechnym rozumieniu samorząd ogranicza się do władz, które związek z terenem odczuwają często jedynie do okresu w okolicach wyborów samorządowych, a i wówczas – nie poprzez rzetelną dyskusję o sprawach publicznych, lecz poprzez marketing polityczny.

Rozdziały 2-5 przedstawiają sekwencyjnie narzędzia, za pomocą których mieszkańcy mogą wpływać na funkcjonowanie organów własnej jednostki samorządu. Kolejność omawianych instytucji nie jest przypadkowa – są one uszeregowane od najsłabszych po najsilniejszą. I tak:

Rozdział 2. Konsultacje społeczne

Rozdział ten stanowi rozwinięcie istniejących już dzisiaj regulacji dotyczących konsultacji społecznych. Problemem zgłaszanym przez organizacje pozarządowe jest jednak to, iż – mimo istnienia ustawowego obowiązku – wiele jednostek bądź nie przyjęło zasad konsultacji społecznych, bądź przyjęło je w szcątkowej formie. Jako odpowiedź proponuje się przyjęcie minimalnego zakresu regulacji dotyczącego konsultacji społecznych. Zachowana zostaje kompetencja do ustalania zasad konsultacji przez organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego, jednakże pod warunkiem że

przyjęte rozwiązania nie będą mniej korzystne niż przewidziane w ustawie.

Rozdział 3. Wysłuchanie obywatelskie

Wysłuchanie obywatelskie stanowi szczególny przypadek konsultacji społecznych. Celem wysłuchania obywatelskiego jest zebranie opinii wspólnoty samorządowej o opracowanym projekcie uchwały organu stanowiącego. Ustawa przewiduje obligatoryjne wysłuchanie dla trzech kategorii uchwał (statut i zmiany w statucie, budżet – lecz już bez jego zmian oraz uchwały dotyczące planowania rozwoju), przewidując fakultatywne wysłuchanie dla innych uchwał. Konstrukcyjnie rozwiązania są analogiczne do tych zamieszczonych w rozdziale 1 – ustawa przewiduje minimum rozwiązań, które mogą być rozszerzone na podstawie uchwały odpowiedniego organu stanowiącego.

Rozdział 4. Interpelacja obywatelska

Interpelacja obywatelska jest sposobem przedłożenia określonej sprawy publicznej pod dyskusję na sesji organu stanowiącego, ponieważ odpowiedź na interpelację i ewentualna dyskusja nad nią muszą odbywać się na sesji tego organu. Jest to możliwe w przypadku zebrania odpowiedniej liczby osób popierających daną inicjatywę.

Rozdział 5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Jeśli podniesienie danej sprawy w postaci interpelacji obywatelskiej byłoby w opinii mieszkańców niewystarczające, ustawa przewiduje możliwość wniesienia konkretnego projektu uchwały pod obrady właściwego organu stanowiącego. Podobnie jak w przypadku interpelacji wymaga to uzyskania odpowiedniego poparcia dla wnoszonej inicjatywy, przy czym tutaj następuje ograniczenie czasu, w jakim które poparcie może być zbierane.

Ostatnią w hierarchii metod wpływu mieszkańców na władze gminy jest referendum lokalne, które uregulowane jest w odrębnych przepisach.

Kolejne trzy rozdziały odnoszą się do zagadnień samoorganizacji społeczeństwa. Aktywny udział społeczeństwa w działaniu samorządu jest skorelowany ze stopniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, dlatego też rozdziały te są poświęcone różnym sposobom wsparcia szeroko pojętych instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Rozdział 6. Jednostki pomocnicze gminy

Rozdział ten stanowi weryfikację obowiązujących do tej pory przepisów dotyczących jednostek pomocniczych. Prócz kilku zmian porządkowych ukierunkowanych na uelastycznienie obecnie obowiązujących regulacji rozdział ten przynosi trzy nowe rozwiązania. Są to kolejno: uregulowanie zagadnienia jednostek pomocniczych stanowiących formę dekoncentracji realizacji zadań publicznych, przyznanie jednostkom pomocniczym prawa inicjatywy uchwałodawczej, a

wreszcie obligatoryjne stworzenie organów doradczych złożonych z przewodniczących jednostek pomocniczych.

Rozdział 7. Stowarzyszenia mieszkańców

Stowarzyszenia mieszkańców mają w zamierzeniu projektodawców stanowić formę uproszczonej samoorganizacji obywateli wokół określonych istotnych celów publicznych, różniącą się od istniejących obecnie stowarzyszeń zwykłych posiadaniem zdolności prawnej, a w konsekwencji możliwością pozyskiwania środków publicznych na realizację poszczególnych zadań.

Rozdział 8 Fundusz inicjatyw lokalnych

Rozdział ten stwarza zainteresowanym gminom możliwość utworzenia funduszu z przeznaczeniem na finansowanie realizacji przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego przedsięwzięć mieszczących się w katalogu zadań własnych odpowiednio gminy lub powiatu. Konstrukcja funduszu opiera się na zebraniu środków w jednym roku budżetowym z ofiarności publicznej, a następnie wydatkowaniem na wskazany powyżej cel w kolejnym roku budżetowym dwukrotności zebranych środków (metoda złotówka do złotówki).

Kolejna grupa rozdziałów poświęcona jest mechanizmom współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

Polski samorząd terytorialny jest oparty na zasadzie rozłączności kompetencji przypisanych poszczególnym szczeblom samorządu. Nie zmienia to postaci rzeczy, że w ramach wielu systemów (np. edukacja, ochrona zdrowia) zasadne jest nawiązanie ścisłej współpracy czy to horyzontalnej, czy to wertykalnej. Niestety – mimo istnienia odpowiednich przepisów już w obowiązującym stanie prawnym – obserwuje się deficyt takiej współpracy. W związku z tym w ramach ustawy proponuje się z jednej strony stworzenie warunków do funkcjonowania narzędzi pozainstytucjonalnych, a z drugiej – mechanizmów instytucjonalnych. Te pierwsze są przedmiotem rozdziałów 9-11.

Rozdział 9. Lokalne fora debaty publicznej

Zadaniem forum ma być dyskusja nad kierunkami działania samorządu lokalnego oraz problemami i stanem zarządzania publicznego w określonej dziedzinie w skali lokalnej, a także wypracowywanie postulatów dotyczących pracy instytucji publicznych w tym zakresie. Forum powołuje rada powiatu, a jego uczestników wyznaczają starosta i wójtowie.

Rozdział 10. Konwenty powiatowe

Rozdział 11. Konwenty wojewódzkie

Instytucje uregulowane w rozdziałach 10 i 11 mają na celu stworzenie stałej płaszczyzny współpracy na linii gmina-powiat oraz jednostki

samorządu lokalnego – województwo samorządowe. Konwenty złożone z przedstawicieli jednostek niższego szczebla otrzymują ponadto prawo zgłaszania wiążącego sprzeciwu wobec niektórych rozstrzygnięć tak organu stanowiącego, jak i wykonawczego.

Rozdział 13. Wspólny organ wykonawczy powiatu i miasta na prawach powiatu.

Przedłożona ustawa stwarza możliwość unii personalnej organu wykonawczego miasta na prawach powiatu i sąsiadującego z nim powiatu ziemskiego. Istota propozycji ogranicza się do dopuszczania, by prezydent miasta na prawach powiatu sąsiadującego z powiatem ziemskim mógł zostać wybrany starostą tego powiatu. Nie pociąga to za sobą żadnych trwałych zmian organizacyjnych w strukturze połączonych wspólnym organem wykonawczym jednostek. Połączone ewentualnie za zgodną wolą obu organów stanowiących aparaty pomocnicze prezydenta miasta na prawach powiatu i starosty w jedną całość ulegają rozdzieleniu z mocy prawa w chwili ustania unii personalnej.

Rozdział 14. Terytorialne związki gmin i powiatów

W obowiązującym stanie prawnym możliwe jest tworzenie jedynie związków celowych jednostek samorządu terytorialnego. Nie ma natomiast możliwości współpracy opartej na czynniku terytorialnym. Z tego względu w ramach ustawy proponuje się wprowadzenie dobrowolnych mechanizmów współpracy sąsiadujących jednostek samorządu lokalnego w zakresie zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju oraz wspólnych przedsięwzięć i zadań mających znaczenie dla całego obszaru. Jednocześnie następuje zasygnalizowanie możliwości utworzenia zespołu miejskiego w trybie ustawy, jeżeli słabość terytorialnej współpracy rodzi przeszkody w osiągnięciu koniecznej spójności terytorialnej obszaru.

Rozdział 15. Zmiany w przepisach obowiązujących

Dział ten obejmuje kilka zagadnień, które dotyczą istotnych zagadnień ustrojowych. Są to w szczególności:

- ustabilizowanie podziału terytorialnego poprzez wprowadzenie ogólnej zasady, iż zmiany granic mogą następować jedynie za zgodą obu organów stanowiących (ze ściśle ograniczonymi wyjątkami);
- zmiany w klauzulach generalnych ukierunkowane na przywrócenie blasku ogólnej klauzuli generalnej w gminach wskazującej, że do zakresu jej zadań należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jednocześnie następuje przeniesienie domniemania kompetencji w ramach organów gminy – z rady gminy na wójta (burmistrza, prezydenta);

- nowa pozycja ustrojowa przewodniczącego rady. W ramach uzyskiwania równowagi między wybieranymi w wyborach bezpośrednich organami: stanowiącym i wykonawczym w gminach wzmacniane są uprawnienia przewodniczącego rady wobec biura rady. Jednocześnie wprowadzane jest obowiązkowe głosowanie imienne we wszystkich sprawach;
- wprowadzenie jednoosobowego organu wykonawczego w powiecie;
- nowy model absolutorium. Zgodnie z zaproponowanym modelem następuje powierzenie regionalnej izbie obrachunkowej weryfikacji formalno-rachunkowej (procedura ta zachowuje nazwę absolutorium). Organ stanowiący będzie natomiast dokonywał skwitowania organu wykonawczego z realizacji zadań, w tym z realizacji strategii rozwoju oraz budżetu gminy;
- zmiany w systemie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego polegające w szczególności na wprowadzeniu instytucji wezwania jednostki do usunięcia stwierdzonego naruszenia prawa we własnym zakresie przed wszczęciem procedury nadzorczej.

Rozdział 16. Przepisy przejściowe i końcowe

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku, z wyjątkiem:

- 1) art. 101 pkt 5 lit. a-b, 6, 12, 13 i 14 lit. c; art. 102 pkt 2, 8, 9, 11 i 12; art. 103 pkt 4 lit. c, 9, 21, 22 i 27; art. 110 pkt 1, 2, 3 lit. a-b, 4, 5 i 6, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. i po raz pierwszy mają zastosowanie do rozpatrywania sprawozdania z działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego za rok sprawozdawczy 2012;
- 2) art. 103 pkt 3, 4 lit. a i c-f, 6 lit. a, 7, 10 lit a-b, 11-20, 22-26, 28-38 oraz art. 104-109, 111-130, które w zakresie przekazania staroście zadań i kompetencji zarządu powiatu, mają zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie.

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej