

Kategoria: Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

Opublikowano: środa, 26, lipiec 2023 10:54

Adrian Pokrywczyński

Odsłony: 1185

---

W momencie, gdy piszę te słowa, w parlamencie trwają prace nad nowelizacją ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. Nie ma co ukrywać, że organizacje samorządowe, które dotychczas zasiadały w tych gremiach, oceniają projekt negatywnie i apelują o odrzucenie ustawy.

Sprawa oczywiście stała się „polityczna” (choć słowo to, niestety, zrównało się w społecznym odczuciu z partyjniactwem, a przecież każde działanie w sferze publicznej to działanie polityczne). Sejmowi projektodawcy w odpowiedzi na krytyczne uwagi sześciu stałych członków Komisji Wspólnej (Związku Powiatów Polskich; Związku Gmin Wiejskich RP; Związku Miast Polskich; Unii Miasteczek Polskich; Unii Metropolii Polskich oraz Związku Województw RP) zarzucali im bowiem, że próbują betonować skład Komisji i nie chcą większego pluralizmu – to miało by zagwarantować dokooptowanie do składu Komisji dwóch podmiotów (w ustawie nowelizującej wskazanych wprost). Taka sugestia szła także bezpośrednio ze strony stowarzyszenia, które miałyby dołączyć do KWRiST jako kolejny przedstawiciel samorządów (zresztą usłyszałem ją uczestnicząc w posiedzeniu senackiej komisji administracji). Debata jest więc przez zwolenników ustawy kierowana wyłącznie na tory udziału tej czy innej organizacji w Komisji Wspólnej zamiast dotyczyć samego mechanizmu funkcjonowania Komisji.

Problem w tym, że nowelizacja jest przede wszystkim aktem prawnym, a więc przyniesie regulacje, które trzeba efektywnie stosować. Zostawmy więc na boku kwestie ambicjonalne, a także tego czy ktoś kogoś lubi czy nie, a spójrzmy w przepisy. Zobaczmy wtedy, że mogą one przynieść problemy praktyczne, a to oznacza, że najzwyczajniej w świecie, nie powinny wejść w życie.

Sprawa pierwsza, poniekąd dotycząca kto powinien być w Komisji, ale nie na poziomie przepychanek bieżących, a kwestii ustrojowej. Komisja w części samorządowej została bowiem stworzona jako forum organizacji reprezentujących zawsze konkretny poziom podziału terytorialnego państwa. Miało to swój konkretny cel – poszczególne szczeble samorządu mają najczęściej zbieżne, ale jednak nie zawsze, interesy. Dlatego ustawodawca rozróżnił reprezentację dla każdego szczebla samorządu (w gminach różnicując to nawet bardziej). Także po to, by rząd wiedział jak na daną sprawę zapatrują się organy lub urzędnicy, którzy mają realizować przepisy obowiązujące dane jednostki. Pytanie więc jak administracja rządowa ma traktować głos organizacji, która zrzesza jednostki z różnych szczebli, a pozostałe organizacje różnych szczebli nie zgadzają się ze sobą w szczegółach? Czy będzie to głos gmin, powiatów czy województw? Bo chyba nie jako głos decydujący ze względu na „reprezentowanie” kilku szczebli.

Załóżmy jednak, że ze względu na praktykę wspólnego wypracowywania stanowiska samorządowego, uda się uniknąć tej pułapki. Dlatego problemem kluczowym staje się to, że ustawa nowelizująca wprowadza totalne zamieszanie przy wyznaczaniu „organizacji reprezentującej wszystkie kategorie jednostek samorządu terytorialnego”. Otóż, co prawda ustawa przewiduje taką kategorię jako uprawnioną do wyznaczania przedstawicieli do składu Komisji, ale jednocześnie nie wskazuje jakie warunki (poza zrzeszaniem 100 członków) ma ona spełniać by móc zostać wskazana przez Radę Ministrów. Obecnie, by być wyznaczonym przez Radę Ministrów – i tego ustawa nowelizująca nie zmienia – trzeba spełnić warunki z art. 5 ust. 2. Natomiast jedyna zmiana już w tym przepisie nie może przez swe brzmienie objąć ogólnopolskiej organizacji zrzeszającej jednostki różnego szczebla. Proszę spojrzeć w nowe brzmienie normy:

*„Ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1, powinny spełniać następujące kryteria:*

Kategoria: Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

Opublikowano: środa, 26, lipiec 2023 10:54

Adrian Pokrywczyński

Odsłony: 1185

---

*1) reprezentować jednostki funkcjonujące na danym stopniu podziału terytorialnego państwa, a w przypadku jednostek samorządu gminnego – jedną z kategorii tych jednostek, spośród wymienionych w ust. 1 pkt 1 lub reprezentować regionalne organizacje samorządowe”.*

Po pierwsze, ogólnopolska organizacja reprezentująca wszystkie kategorie jednostek samorządu terytorialnego nie reprezentuje jednostek NA DANYM, konkretnym stopniu; nie jest też organizacją reprezentującą regionalne organizacje samorządowe (bo zrzesza bezpośrednio jednostki, a nie ich regionalne związki czy stowarzyszenia). Dlatego, co zauważyli również senacy legislatorzy w swojej opinii, nie będzie w ustawie jednoznacznego kryterium wyznaczania takiej organizacji. A chyba nie chodzi o to, żeby organizacja zrzeszająca jednostki różnego szczebla miała w końcu reprezentować tylko jeden szczebel. Może to też doprowadzić do błędnego myślenia, że dotychczasowe „jednoszczeblowe” organizacje mogłyby w poczet członków przyjąć kogoś z innego szczebla, by zostać za taką organizację uznane. W skrajnym przypadku można też uznać, że przez taką konstrukcję przepisu organizacja, która jest obecnie domyślnie wyznaczona do wypełnienia tej roli – nie może zostać wyznaczona.

Co więcej, tego typu organizacje pominięto w nowelizowanym przepisie dotyczącym „konkurencji” przy wyznaczaniu podmiotu do Komisji (nowelizacja art. 6 ust. 3 i 4). Po prostu ich tam literalnie nie ma. Nowy przepis mówi tylko o wskazywaniu do Komisji reprezentanta spośród organizacji jst reprezentujących te same kategorie jednostek samorządu (a więc w rozumieniu prawnym na jednym szczeblu) i organizacjach reprezentujących regionalne organizacje samorządowe. Gdyby pojawiły się dwie ogólnopolskie organizacje zrzeszające wszystkie kategorie jednostek samorządu z co najmniej 100 członkami, nie wiadomo którą organizację rząd powinien wskazać do Komisji.

Tutaj warto zauważyć, do jakich innych skutków może doprowadzić właśnie nowelizacja art. 6. Dotyczy to wyznaczania organizacji reprezentującej regionalne organizacje samorządowe. W przypadku konkurencji Rada Ministrów ma się kierować tu, jak dotychczas, większą liczbą członków. To rozwiązanie, o ile logiczne i efektywne przy organizacjach jednego szczebla, może zrodzić paradoks (niektórzy by powiedzieli, że absurd) w przypadku organizacji zrzeszających różne organizacje regionalne. Jest bowiem łatwa do wyobrażenia sytuacja, że powstanie organizacja zrzeszająca np. 10 organizacji regionalnych. Te 10 organizacji regionalnych może składać się dosłownie z kilkudziesięciu gmin i powiatów (dajmy na to, że każda ma 3 członków) – w sumie organizacja ogólnopolska (nazwijmy ją dla przykładu Organizacja X) reprezentowałaby np. 30 gmin i powiatów. Mam nadzieję, że nasi przyjaciele z Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych (OPOS) nie będą mi mieli za złe, że wykorzystam ich teraz do przykładu, ale to oni są wskazywani w ustawie. OPOS ma bowiem 8 członków – z tym że większość z nich zrzesza po kilkanaście lub kilkadziesiąt jednostek samorządu. W sumie OPOS to forum jakichś kilkuset jednostek samorządu. W ten sposób Organizacja X – zrzeszająca ostatecznie strukturalnie znacząco mniejszą liczbę jednostek, a więc także dużo mniejszą liczbę ludności i mniejszy obszar terytorialny – ma przy wyłanianiu przedstawicielskiej organizacji do Komisji przewagę formalną nad OPOS, które zrzesza organizacje obejmujące dużo większą część kraju i ludności niż Organizacja X. Liczą się bowiem tutaj tylko członkowie w liczbach bezwzględnych, a OPOS przegrałby 8 do 10. A przecież nie o to chodzi w pojęciu „reprezentatywności”.

W przykładzie pomijam już fakt, że OPOS nie jest organizacją *per se* – co zresztą samo podkreśla, sprzeciwiając się obecnej formie nowelizacji. Jest to bowiem jedynie porozumienie i forum koordynacyjne oraz wymiany doświadczeń, bez ram strukturalnych jakie mają stowarzyszenia czy fundacje. A co tylko stanowi kolejny dowód na ułomność legislacyjną ustawy, która wyszła z Sejmu.

Kategoria: Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

Opublikowano: środa, 26, lipiec 2023 10:54

Adrian Pokrywczyński

Odsłony: 1185

---

Warto tu zauważyć, że część samorządowców odczytuje nowe brzmienie przepisu art. 6 ust. 3 także jako przepis, który może grozić (w oczach odpowiednio nastawionej Rady Ministrów) konkurencją między dotychczasowymi członkami KWRiST szczebla gminnego, a więc wykluczeniem np. Związku Miast Polskich. Jakkolwiek byłaby to już dosłownie skandaliczna interpretacja, to nie powinniśmy być zdziwieni, gdy i taki pomysł w trakcie funkcjonowania nowego brzmienia ustawy się pojawi. Z tego co jednak wiem, nie taka była intencja projektodawców. Potwierdza to jednak niechlujność przy tworzeniu nowelizacji.

To wszystko pokazuje, że ustawa mierzy się nie tylko z zarzutami natury „politycznej”, jak mówią jej zwolennicy, ale przede wszystkim, należy ocenić ją jako zwyczajnie źle napisaną. A przecież chyba nikomu nie zależy, żeby fatalne przepisy były w naszym systemie. Projektodawcy i potencjalni „beneficjenci” wspierający nowelizację nie przemyśleli po prostu merytoryki przepisów (wersja pozytywna, zakładająca oczywiście brak złej woli). Czy nie powinno skłonić więc ich to do refleksji, że forsowanie na siłę takiego kształtu regulacji może spowodować, że zarzuty o „polityczne” działanie spadną w końcu na nich, a nie na dotychczasowych przedstawicieli samorządów w Komisji Wspólnej? Wnioski zostawiam im, parlamentarzystom oraz naszym czytelnikom.