Nie wystarczą chęci

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 03, grudzień 2017 04:35
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 2295

Jeśli chcemy uniknąć chaosu w państwie propozycje zmian przepisów ustrojowych powinny przejść przez sito rozwagi i kompetencji legislacyjnych. Same dobre chęci mogą posłużyć co najwyżej – jak mówi polskie powiedzenie – do wybrukowania piekła. Najwyraźniej zapomnieli o tym autorzy projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Publiczna dyskusja nad projektem koncentruje się głównie na zmianie przepisów wyborczych; pierwsze trzy artykuły zawierają jednak garść zmian w ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego. Zmian, którym często trudno odmówić racjonalności na poziomie pomysłu; natomiast ich legislacyjna redakcja właściwie dyskwalifikuje osoby, które zredagowały projekt. Garść przykładów.

Po pierwsze – wprowadzenie instytucji tzw. biura rady, czyli pracowników samorządowych podległych bezpośrednio przewodniczącemu rady. Projekt przewiduje wprowadzenie biura rady na wszystkich poziomach samorządu – od gmin, poprzez powiaty, na województwach skończywszy. Uzasadnienie niestety ogranicza się do powtórzenia treści normatywnej, a w uzasadnieniu przecież nie o to powinno chodzić. W konsekwencji nie wiadomo co projektodawcy chcą osiągnąć. Jest to o tyle istotne, że formalne mechanizmy zwierzchności przewodniczącego rady nad pracownikami biura rady są potrzebne jedynie na poziomie gmin. Tutaj bowiem – ze względu na obowiązujący system wyborczy – może istnieć polityczny spór między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), a większością w radzie – wyłaniającą przewodniczącego tej rady. W takim przypadku mogą się pojawić – i w niektórych miejscach w Polsce faktycznie zaistniały – próby wpływania przez wójta na prace rady poprzez podległych sobie urzędników gminnych. W powiatach i województwach organ wykonawczy i przewodniczący rady pochodzą z tej samej większości, a zatem tu nie pojawia się konflikt. Po co zatem biura rady w powiatach i województwach? Jeśli natomiast biura są potrzebne przede wszystkim w gminach to w wielu przypadkach obsługa rady ogranicza się do samodzielnego stanowiska – i to niekoniecznie pełnoetatowego. Jaki jest zatem sens zaproponowanej w projekcie ustawy konstrukcji, w ramach której biuro rady stanowi odrębną jednostkę organizacyjną? Pomijam już w tym miejscu takie aspekty jak tworzenie jednostki organizacyjnej wewnątrz innej jednostki, brak rozstrzygnięć co do osoby pracodawcy wobec pracowników biura rady, a także całkowite pominięcie konsekwencji uznania biura za jednostkę organizacyjną (powoływanie kierownika, obsługa księgowa i kadrowa, itd.). Dobre chęci jednak były.

Po drugie – obligatoryjna komisja skarg, wniosków i petycji we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Uzasadnienie ponownie ogranicza się do przywołania treści normatywnej bez słowa wyjaśnienia od autorów. Byłoby ono o tyle wskazane, że w wielu mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego liczba skarg kierowanych do rady jest na poziomie jednej-dwóch rocznie, zaś wniosków rozpatrywanych w trybie KPA i petycji po prostu nie ma. Jaki jest zatem sens usztywniania wewnętrznej struktury organizacyjnej rady, skoro w obecnej praktyce w wielu miejscach komisja rewizyjna przygotowywała skargi do rozpatrzenia, a ostateczną decyzję w ich przedmiocie podejmował organ stanowiący *in gremio*?

Po trzecie - raport o stanie danej jednostki samorządu terytorialnego i związane z tym udzielanie wotum zaufania. Sam pomysł jest zrozumiały – w obecnym stanie prawnym udzielenie absolutorium zostało sprowadzone do weryfikacji poprawności wykonania budżetu, a to – co do zasady – ma miejsce. Potrzebne było zatem narzędzie politycznej oceny organu wykonawczego. Projektodawcy w ramach otworzenia się na potrzeby mieszkańców przewidują nawet udział obywateli w dyskusji. Tyle że jaki jest tu udział? Z jednej strony proponowane są bardzo niskie progi dopuszczenia do udziału w dyskusji; z drugiej strony wskazuje się, iż mieszkańcy dopuszczani są do głosu według kolejności otrzymania

Phoca PDF

zgłoszeń do wyczerpania określonej w ustawie liczby osób mogących w dyskusji uczestniczyć. Nie jest to liczba duża – 15; za to ci, którzy już prawo wypowiedzenia się otrzymują to mogą to robić bez ograniczeń czasowych. W efekcie reprezentanci licznych grup mieszkańców mogą być pozbawieni prawa zabrania głosu – dzięki zajęciu niewielkiej liczby dostępnych miejsc przez osoby występujące z partykularnymi kwestiami. Czy taki cel był zamierzony, czy to tylko nieudolność legislacyjna?

Praktycznie każda proponowana w projekcie ustawy zmiana w ustawach ustrojowych pociąga za sobą mniejsze lub większe wątpliwości o czysto praktycznym charakterze. Tu już nie chodzi o spór na poziomie aksjologicznym; chodzi o zdolność przewidywania tego, jakie skutki pociągną za sobą określone przepisy. Trochę wyobraźni legislatorom jest potrzebnej.

Phoca PDF