

(05.04.2011)

---

**KRÓTKI PRZEWODNIK do PROJEKTU USTAWY  
o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym,  
o współdziałaniu gmin, powiatów i województw  
oraz o zmianie niektórych ustaw**

Proponowana ustawa *o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw* jest efektem prac zespołu „Samorząd Terytorialny dla Polski” funkcjonującego w ramach Forum Debaty Publicznej.

Forum Debaty Publicznej jako forma konsultacji społecznych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zostało powołane w październiku 2010 r. Zadaniem Forum jest przygotowanie nie rewolucyjnych, ale ewolucyjnych projektów reform, które w znaczący sposób zmodernizują państwo. Zgodnie z podjętą wówczas decyzją, wypracowane przez Forum Debaty Publicznej propozycje reform powinny być przemyślane oraz ustalone drogą dialogu społecznego, tak aby zostały przyjęte w jak najszerszym porozumieniu i konsensusie.

Funkcjonowanie Forum Debaty Publicznej zakłada stosowanie otwartej formuły posiedzeń, w których uczestniczą przedstawiciele instytucji państwowych i samorządowych, reprezentanci organizacji społecznych i gospodarczych, praktycy różnych dziedzin i specjaliści różnych dyscyplin naukowych.

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.

W dokumencie inicjującym działalność zespołu „Samorząd Terytorialny dla Polski”, czyli w przedłożonej przez korporacje samorządowe „Białej Księdze Samorządu” za podstawowy cel prac nad projektem uznano modyfikację prawodawstwa samorządowego w kierunku znaczącego zwiększenia udziału obywateli w życiu publicznym, wzmocnienia partnerstwa między różnymi rodzajami jednostek samorządu terytorialnego oraz uporządkowanie relacji między organami stanowiącymi i wykonawczymi tych jednostek.

To, że samorząd jest tworem prawa nie może bowiem całkowicie przesłonić i pomijać faktu istnienia naturalnych więzi historycznych, gospodarczych, kulturowych, które przesądzają o tym, że dana grupa mieszkańców terytorium czuje i uznaje się za wspólnotę polityczno-terytorialną w stopniu wyższym, niż inne. Tak więc właśnie istnienie owych więzi ma przesądzające znaczenie dla oceny stopnia zwartości owej wspólnoty, jej samoświadomości oraz umiejętności formułowania przez nią własnych zbiorowych zadań i celów publicznych.

Więzi owe rzutują niewątpliwie na lokalną aktywność polityczną obywateli. Respektowanie i pielęgnowanie istniejących więzi jest obowiązkiem wszystkich władz i organów publicznych w państwie, ponieważ służą one rozwojowi demokracji i sprzyjają aktywnym postawom obywatelskim.

## **Rozdział 1. 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. z tekstu przepisu ogólnego nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza on opartych na wypowiedzi ustawodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów ustawy.

Samorząd terytorialny stanowi formę lokalnego życia publicznego, jest wspólnotą mieszkańców i służy zaspokajaniu potrzeb mieszkańców o charakterze publicznym. Stopień zaspokajania tych potrzeb, jak również społeczna akceptacja dla działalności władz samorządowych w znacznej mierze zależą od jakości relacji między mieszkańcami a ich reprezentantami w organach samorządowych.

Ustanowiony przepisami prawa obowiązek utrzymywania przez radnych stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, w szczególności przyjmowania zgłaszanych postulatów i przedstawiania je organom samorządu do rozpatrzenia są w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego realizowane w zróżnicowany i nie zawsze doskonały sposób.

Proponowana ustawa sprzyjać ma powstawaniu nowych więzi i wzmacnianiu już istniejących, co w konsekwencji powinno ułatwić tworzenie społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwa nie tylko świadomego swych praw, ale również umiejętnie te prawa wykorzystującego. Konieczne jest zatem zwiększenie udziału obywateli w życiu publicznym i dlatego proponuje się wprowadzenie do prawa polskiego nowych instytucji wzmacniających ideę i mechanizmy samorządności.

Bezpośrednio po rozdziale i 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 publiczne**

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 szacunkowej 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 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. 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 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. 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 9. 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.

### **Rozdział 10. 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 11. Konwent powiatowy; Rozdział 13. Konwent wojewódzki**

Instytucje uregulowane w rozdziałach 11 i 13 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 12. Współpraca terytorialna w samorządzie lokalnym**

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 14. 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 15. Zmiany innych ustaw**

Większość proponowanych w tym rozdziale zmian jest prostą konsekwencją zniesienia zarządu powiatu i przyznanie staroście statusu organu powiatu. Zmianą autonomiczną jest art. 123 projektu, w którym proponuje się nowelizację ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

## **Rozdział 16. Przepisy przejściowe i końcowe**

Projekt jako datę wejścia w życie ustawy wskazuje dzień 1 stycznia 2012 r., z zastrzeżeniem, iż zmodyfikowana procedura rozpatrywania sprawozdań z działalności organów wykonawczych przewidująca skwitowanie miałyby zastosowanie do sprawozdań za rok sprawozdawczy 2012, natomiast przekazanie staroście zadań i kompetencji zarządu powiatu dotyczyłoby kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie.

*Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*

---