



STANOWISKO
Związku Powiatów Polskich
Warszawa, 15 kwietnia 2011 r.

**w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców
w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw
oraz o zmianie niektórych ustaw**

Związek Powiatów Polskich z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącą wdrożenia regulacji prawnych wzmacniających budowę społeczeństwa obywatelskiego, usprawniających działalność samorządów terytorialnych oraz ich współpracę pomiędzy sobą i organizacjami pozarządowymi. Propozycja ta wychodzi naprzeciw wielu postulatów zawartych w "Białej Księdze" złożonej Prezydentowi RP przez ogólnopolskie organizacje samorządu terytorialnego.

Dziękując Panu Prezydentowi za przygotowanie projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, stwierdzamy jednak, że dobre rozwiązania zawarte w tym dokumencie łączą się z propozycjami wadliwymi, i w niektórych miejscach wręcz niekonstytucyjnymi, w nieuzasadniony sposób ingerującymi w autonomię samorządu terytorialnego w Polsce..

Za bardzo cenne uznajemy inicjatywy dotyczące m.in.

- tworzenia nowych mechanizmów współpracy samorządów terytorialnych (konwent powiatowy, konwent wojewódzki, zespół miejski),
- wprowadzenia jednoosobowego organu wykonawczego na szczeblu powiatu,
- nowych form angażowania obywateli w życie publiczne (konsultacje społeczne, wysłuchanie obywatelskie, interpelacja obywatelska, oraz obywatelska inicjatywa uchwałodawcza),
- wzmacniania pozycji jednostek pomocniczych gminy,
- stworzenia Funduszu Inicjatyw Lokalnych,
- wprowadzenia mechanizmów zespolenia administracji na poziomie powiatowym
- zmiany formuły absolutorium dla władz samorządowych.

Niestety, po zagłębieniu się w szczegóły projektu ustawy znajdujemy wiele rozwiązań, które mijają się z dobrymi intencjami jakie wygłaszane były podczas *Forum Debaty Publicznej Samorząd Terytorialny dla Polski*, organizowanej przez Kancelarię Prezydenta RP.

Między innymi, w wielu punktach projekt zakłóca dotychczasową równowagę pomiędzy organami stanowiącym i wykonawczym (na rzecz organu stanowiącego), utrudniając zarządzanie gminą, powiatem lub województwem oraz wydłużając proces decyzyjny, w kwestiach istotnych dla wspólnot regionalnych i lokalnych.

W projekcie ustawy zawarto przepisy będące nieuzasadnioną ingerencją nowych form współpracy samorządu terytorialnego (konwent powiatowy, konwent wojewódzki) w autonomię organów powiatu i województwa. Skrajnym tego przykładem jest propozycja związania organów stanowiących decyzjami konwentu. W naszej opinii zapis ten jest sprzeczny z regulacjami rozdziału VII Konstytucji RP.

Z kolei, zbyt daleko idące propozycje dotyczące aktywności obywatelskiej spowodować mogą paraliż funkcjonowania władz samorządowych (np. kilkunastu mieszkańców gminy, powiatu lub województwa mogłoby, bez jakiegokolwiek potrzeby i najmniejszych konsekwencji, angażować w sposób ciągły organy samorządu terytorialnego, dziesiątki pracowników samorządowych i znaczące kwoty na ekspertyzy, raporty itd.).

Wprowadzenie, w dotychczasowym kształcie, rozwiązań mających na celu wzmocnienie pozycji obywateli wobec organów jednostek samorządu terytorialnego, wiązać się będzie ze znaczącym rozbudowaniem administracji samorządowej i dodatkowymi, niemałymi kosztami (przede wszystkim na funkcjonowanie obsługi nowych zadań przewodniczących rad i sejmików województw).

Treść projektu ustawy jest zbiorem tekstów wielu autorów, stosujących odmienny styl i język prawny, co powoduje bałagan legislacyjny. Redakcja całości projektu nie jest spójna. Powszechne jest też używanie języka potocznego, zamiast obowiązującego dla tekstów o charakterze legislacyjnym.

Przedstawiony projekt nie zawiera także oceny skutków finansowych wdrożenia nowych rozwiązań. Nie ulega natomiast najmniejszej wątpliwości, że w obecnym kształcie projekt ustawy nakłada na samorządy nowe rozliczne obowiązki, nie gwarantując na ich wykonanie jakichkolwiek środków finansowych.

Te bardzo konkretne zastrzeżenia, znajdują niestety uzasadnienie w zapisach projektu ustawy, dlatego w aktualnej wersji, projekt ten opiniujemy negatywnie.

Wobec deklaracji płynących z Kancelarii Prezydenta RP, że jest to projekt wstępny, mamy głęboką nadzieję, iż błędy te uda się wyeliminować w dalszych pracach nad przygotowaniem tej potrzebnej ustawy.

Dlatego w dalszej części naszego stanowiska przedstawimy kilkadziesiąt uwag merytorycznych dotyczących treści ustawy, prosząc o ich uwzględnienie.

Uważamy równocześnie, że proponowana skala zmian do ustaw kształtujących ustrój gmin, powiatów i województw, uzasadnia opracowanie jednolitego i spójnego tekstu regulującego działalność samorządu terytorialnego. Byłoby to spełnienie przedkładanego od lat postulatu o konieczności opracowania kodeksu samorządu terytorialnego w Polsce.

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Marek Tramś

Uwagi szczegółowe do projektu ustawy

Konsultacje publiczne (art. 2 – 11)

Rozdział ten, w swoim zamierzeniu stanowi minimalny standard konsultacji przeprowadzanych w jednostce samorządu terytorialnego.. Za zasadne uznajemy wprowadzenie takiej regulacji, jednakże w zaproponowanych przepisach dostrzegamy liczne elementy wątpliwe:

- 1) w omawianym rozdziale niekonsekwentnie stosowana jest terminologia – zamiennie stosowane są pojęcia „konsultacje publiczne” i „konsultacje”. Proponujemy konsekwentne stosować „konsultacje publiczne”;
- 2) art. 4 nie ma charakteru normatywnego i jako taki powinien być wykreślony;
- 3) katalog podmiotów uprawnionych do zgłoszenia inicjatywy przeprowadzenia konsultacji jest zbyt obszerny. Zamiast punktów 2-4 z art. 5 wystarczające jest stworzenie możliwości przeprowadzania konsultacji na podstawie decyzji organu stanowiącego;
- 4) art. 7 powinien ulec znaczącemu przeredagowaniu. Należy bowiem zwrócić uwagę, że przepis ten zarówno nie ma charakteru normatywnego, jak też stanowi problem z punktu widzenia normy art. 3 ust. 2. Skoro bowiem regulacje ustawowe stanowią minimum treściowe dla uchwały określającej tryb konsultacji nie mogą opierać się na szeroko zakreślonych otwartych katalogach;
- 5) art. 8 ust. 1 wymaga przeredagowania:
 - a) przepis ten ustanawia obowiązek opublikowania ogłoszenia o rozpoczęciu konsultacji na stronie internetowej urzędu obsługującego dany organ wykonawczy obok ogłoszenia dokonywanego w BIP. Należy przypomnieć, że w prawie polskim nie ma obowiązku posiadania przez każdy urząd strony internetowej niezależnej od BIP – tym samym nakładany obowiązek stanowi wyłom w spójności systemu prawa,
 - b) skoro rozwiązania ustawowe ustanawiają standard minimalny bezprzedmiotowe jest wskazywanie, iż ogłoszenie może być zamieszczone również na innych stronach i nośnikach wg uznania organu wykonawczego. Analogiczna uwaga dotyczy również art. 8 ust. 3. Odrębną kwestią jest niewłaściwe posługiwanie się określeniem „nośnik” w omawianym przepisie;
- 6) proponujemy skreślenie art. 9. W naszej ocenie konsultacje powinny być prowadzone przez urząd obsługujący właściwy organ wykonawczy. Jest to również uzasadnione ze względu na kwestie terminowe;
- 7) art. 11 ust. 2 wprowadza instytucję „ważności konsultacji”. W naszej ocenie instytucja ta jest zbędna. Skoro i tak zgodnie z art. 11 ust. 1 wyniki konsultacji nie są wiążące, to nie ma potrzeby prowadzenia rozważań dotyczących skutków takiej czy innej liczby osób uczestniczących w konsultacjach. Co więcej – tak zredagowany przepis sugeruje możliwość prowadzenia konsultacji w ten sposób, by liczba osób w nich uczestnicząca była dostatecznie mała.

Wysłuchanie obywatelskie (art. 12 – 16)

W pełni rozumiejąc troskę Prezydenta RP o uspołecznienie działań prowadzonych przez władze samorządowe, wyrażamy niepokój czy nadmiar uprawnień przyznanych obywatelom nie spowoduje zwiększenia kosztów funkcjonowania samorządu terytorialnego, a w skrajnych wypadkach – czy nie doprowadzi do paraliżu funkcjonowania organów gmin, powiatów i województw.

Wątpliwości takie są relatywnie najsłabsze w przypadku wysłuchania publicznego, jednakże wskazujemy na następujące kwestie porządkowe:

- 1) ze względu na powszechność zmian w budżecie – dotyczących częstokroć kwestii porządkowych – proponujemy zrezygnować z wymogu stosowania obowiązkowego wysłuchania publicznego w odniesieniu do wszystkich projektów zmian w budżecie (art. 13 ust. 1 pkt 2);
- 2) ze względu na zmianę systemu prawnego proponujemy zrezygnować z literalnego wymienienia wieloletniego planu inwestycyjnego wśród uchwał podlegających obowiązkowemu wysłuchaniu publicznego (art. 13 ust. 1 pkt 3). Uchwały zawierające treść odpowiadającą WPI noszą bowiem różne tytuły i *in gremio* mieszczą się w kategorii projektów uchwał dotyczących planowania rozwoju (art. 13 ust. 1 pkt 4);
- 3) zaproponowany w art. 14 tryb wysłuchania obywatelskiego projektu budżetu jest sprzeczny tak wewnątrz, jak i z samą definicją wysłuchania obywatelskiego. Wysłuchanie obywatelskie dotyczy bowiem – zgodnie z art. 12 ust. 2 – opracowanego projektu uchwały organu stanowiącego. Podkreśla to zresztą zdanie wprowadzające w art. 14 ust. 1; tymczasem art. 14 ust. 1 pkt 3 jednoznacznie wskazuje, że owo „wysłuchanie obywatelskie” ma mieć miejsce przed przesłaniem projektu budżetu do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a zatem dotyczyć etapu, gdy w praktyce projekt jeszcze nie istnieje.

Odrębną kwestią jest niespójność zaproponowanych rozwiązań. Ponownie pojawia się wymóg publikowania ogłoszenia na stronie internetowej urzędu obsługującego organ wykonawczy. Zatem na stronie, której istnienie nie jest obligatoryjne, wprowadzany jest np. wymóg publikowania ogłoszenia o przystąpieniu do tworzenia projektu budżetu. Proponujemy w konsekwencji wykreślenie całego art. 14.

Interpelacja obywatelska (art. 17 – 20)

Interpelacja obywatelska jest instytucją wzbudzającą najwięcej wątpliwości, spośród zgłaszanych propozycji dotyczących udziału mieszkańców w życiu wspólnoty samorządowej.

Wobec relatywnie niskich progów umożliwiających wniesienie interpelacji i konieczność rozpatrzenia interpelacji na sesji organu stanowiącego, realną staje się groźba sparaliżowania działania organu stanowiącego zmuszonego do rozpatrywania „hurtowo” napływających interpelacji. Wprowadzenie tego rozwiązania oznaczać będzie konieczność zatrudnienia wielu nowych urzędników, których jedynym zajęciem będzie przygotowywanie odpowiedzi na interpelacje obywatelskie.

Z tego względu proponujemy wprowadzenie następujących zmian:

- podniesienie progów procentowych umożliwiających wniesienie interpelacji;
- przewidzenie możliwości, iż w przypadku zbyt dużego napływu interpelacji (w liczbie przekraczającej określoną liczbę miesięcznie) ich rozpatrzenie może być przeniesione z sesji na posiedzenie odpowiedniej komisji stałej organu stanowiącego;
- wprowadzenie mechanizmów zabezpieczających przed ciągłym wnoszeniem interpelacji w tych samych sprawach (tzw. interpelacje „pieniackie”).

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza (art. 21 – 31)

Podstawowym zagrożeniem związanym z inicjatywą uchwałodawczą obywateli jest możliwość inicjowania kosztownej i pracochłonnej procedury (wiążącej się chociażby z obciążeniem regionalnych izb obrachunkowych wydaniem opinii) przez niewielką grupę osób nie zamierzającą nawet dokonać zebrania odpowiedniej liczby podpisów.

Tego typu nieodpowiedzialne działanie nie będzie wiązało się z najmniejszymi choćby konsekwencjami dla przedkładających projekt uchwały. Uważamy, że słuszne wprowadzenie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, oznacza dodatkowe prawa dla mieszkańców wspólnoty samorządowej. Powinno jednakże wiązać się również z pewnymi obowiązkami, potwierdzającymi dobrą wolę inicjatorów projektu uchwały.

W związku z powyższym – w pełni świadomi wydłużenia się procedury rozpatrzenia inicjatywy uchwałodawczej – proponujemy by przewidziane w art. 26 i 27 wystąpienie o opinie następowało dopiero po złożeniu wymaganej przepisami prawa liczby podpisów.

Lokalne fora debaty publicznej (art. 32 – 35)

Rozdział przedłożonego projektu ustawy dotyczy funkcjonowania lokalnych forów debaty publicznej jako ciał doradczych organów samorządu lokalnego.

Sama idea funkcjonowania takich forów zasługuje na poparcie – mogą stać się one bowiem płaszczyzną wypracowywania zasad funkcjonowania dużych (tzn. wykraczających poza jeden szczebel samorządu terytorialnego) systemów usług publicznych.

Niestety jakość legislacyjna zaproponowanych rozwiązań jest w najlepszym razie umiarkowana:

- 1) sformułowanie zadań forum debaty publicznej zawarte w art. 32 ust. 2 ma charakter bardziej opisowy niż normatywny i jako takie wymaga znacznego przeredagowania. Analogiczna uwaga dotyczy katalogu podmiotów uprawnionych do zainicjowania powstania forum debaty publicznej zawartego w art. 32 ust. 3;
- 2) alternatywnych, niż przewodniczący rady powiatu, przewodniczących forum powinien określać regulamin pracy forum (por. art. 33 ust. 1). Tym samym można zrezygnować z uregulowania tej kwestii w ustawie. Jednocześnie uznajemy, że na tym poziomie nie ma potrzeby uzgadniania alternatywnego przewodniczącego z konwentem powiatowym;
- 3) nie jest jasny sposób powoływania forum i jego członków. Co prawda zgodnie z art. 33 ust. 2 przedstawiciele na forum wskazują wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) i starosta, jednakże nie zostało rozstrzygnięte, ani czy na każdą gminę przypada jeden członek, ani też czy sam akt wskazania przedstawiciela jest wystarczający (i otrzymuje on tylko formalny akt powołania), czy też konieczne jest dopiero przeprowadzenie wyboru członków forum przez radę powiatu w drodze uchwały. Kwestia ta wymaga wyjaśnienia;
- 4) wyjaśnienia wymaga też charakter uczestnictwa ekspertów w pracach forum. Jak wynika z art. 33 ust. 3 zd. 2 współpraca taka może przybierać postać opracowywania przez nich ekspertyz, przy czym związane z tym koszty są pokrywane ze środków publicznych. Na tym tle pojawiają się następujące pytania: czy zlecniodawcą takich ekspertyz ma być forum (bo tylko wtedy dodatek o pokrywaniu kosztów ma sens), czy też któraś z jednostek samorządu terytorialnego? Czy całość kosztów ponosi powiat (jako że jego rada jest organizatorem), czy też obowiązuje zasada współfinansowania prac przez wszystkich uczestników? Itd.
- 5) w art. 34 ust. 3 znajduje się błędne odwołanie do art. 1 ust. 2.

Stowarzyszenie mieszkańców (art. 36 – 39)

Związek Powiatów Polskich negatywnie ocenia propozycje tworzenia odrębnej kategorii stowarzyszeń, tzw. stowarzyszeń mieszkańców. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że skuteczne funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego wymaga istnienia ram prawnych umożliwiających realizację różnorodnych społecznie istotnych celów. Dotyczy to w szczególności realizacji celów w najmniejszej skali – potrzeb bezpośredniego otoczenia, czy też wspólnoty gminnej. Zdaniem autorów projektu ustawy „*polski system prawny nie zawiera dostatecznie bogatego wachlarza podmiotów, które takie cele mogłyby realizować. W praktyce istnieją: stowarzyszenia (rejestrowe) – posiadające osobowość prawną i rejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz stowarzyszenia zwykłe – nie posiadające ani osobowości prawnej, ani zdolności prawnej, rejestrowane w rejestrze prowadzonym przez starostę właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Żadna z powyższych form prawnych nie nadaje się do realizacji drobnych przedsięwzięć istotnych dla lokalnej wspólnoty samorządowej. Forma stowarzyszenia rejestrowego jest zbyt skomplikowana jak na przedstawione potrzeby, zwłaszcza jeśli aktywność członków miałaby się ograniczać do pojedynczego przedsięwzięcia. Z kolei forma stowarzyszenia zwykłego wyklucza korzystanie ze wsparcia ze środków publicznych.*”

Trudno zgodzić się z powyższym poglądem. W wyniku nowelizacji ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie tekst jednolity: Dz. U. 2010 r. Nr 234 poz. 1536 z późn. zm. od marca zeszłego roku możliwa jest realizacja zadań istotnych z punktu widzenia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w ramach tzw. inicjatywy lokalnej. Zgodnie z art. 19b ustawy w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w wymienionych w tym przepisie zakresie. Wachlarz zadań możliwych do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej jest bardzo szeroki. Ustawodawca przewidział zatem możliwość zainicjowania i realizacji przez mieszkańców niektórych zadań publicznych w formule mniej sformalizowanej niż wynika to przepisów prawa o stowarzyszeniach, właśnie w celu realizacji pojedynczych przedsięwzięć. W naszej ocenie wystarczające byłoby uzupełnienie przepisów o inicjatywie lokalnej np. o możliwość udzielenia wsparcia finansowego ze strony samorządu.

Jeżeli chodzi o argument nadmiernego formalizmu przy tworzeniu stowarzyszeń rejestrowych, w pierwszej kolejności należy wskazać, iż w interesie samorządów jest zachęcanie mieszkańców lokalnych wspólnot samorządowych do tworzenia bardziej trwałych form współpracy niż zrzeszenie w celu realizacji pojedynczego zadania. Ustawodawca powinien zatem dążyć do dostosowania istniejących przepisów np. procedury rejestracyjnej stowarzyszeń czy zwiększenia przejrzystości przepisów prawa podatkowego, do rzeczywistych potrzeb społecznych niż tworzyć wyjątki od zasady. Z punktu widzenia przejrzystości prawa i jego odbioru przez obywateli zasadnym wydaje się również zamieszczanie regulacji przewidujących tworzenie stowarzyszeń bądź w ustawie prawo o stowarzyszeniach bądź w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wątpliwości budzi także fakt ograniczenia możliwości uczestniczenia w tego typu stowarzyszeniach osób innych niż zamieszkałe na terenie działania stowarzyszenia, gdy interes faktyczny w realizacji określonych zadań np. poprawa infrastruktury mogą mieć również przedsiębiorcy i właściciele nieruchomości nie mający miejsca zamieszkania na terenie działania stowarzyszenia.

Ponadto w naszej ocenie takie zapisy w proponowanym projekcie ustawy stanowią naruszenie art. 58 Konstytucji RP, gwarantującego obywatelom wolność zrzeszania się.

Jednostki pomocnicze (art. 40 – 55)

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że nie znajduje uzasadnienia wyłączenie regulacji dotyczących funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy z ustawy o samorządzie gminnym.

W rozdziale poświęconym jednostkom pomocniczym daje się zauważyć bałagan legislacyjny. W art. 40 ust. 1 wskazano, że rada gminy tworzy w drodze uchwały sołectwa i inne jednostki pomocnicze (w projekcie nie sprecyzowano o jakie inne jednostki pomocnicze chodzi). Ponadto art. 52-55 odwołują się do jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 47, gdy tymczasem przywołany przepis reguluje sprawy związane z prowadzeniem konsultacji społecznych. W odniesieniu do zasad tworzenia sołectw także można zauważyć niekonsekwencję autorów projektu. W powołanym już wyżej art. 40 ust. 1 projektu ustawy wskazano, że rada gminy tworzy, w drodze uchwały, sołectwa po przeprowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi mieszkańcami. Zgodnie z art. 41 ust. 2 granice sołectwa co do zasady mają pokrywać się z granicami poszczególnych wsi. Pojawia się zatem pytanie o sens przeprowadzania każdorazowo konsultacji o utworzeniu sołectwa jeżeli, jak wynika z intencji autorów projektu, sama rada gminy ma ograniczone możliwości w tym zakresie.

W art. 40 ust. 2 wskazano, że obszar poszczególnych jednostek pomocniczych nie może się pokrywać, z zastrzeżeniem ust. 3, zgodnie z którym dany obszar może leżeć w granicach sołectwa i innej jednostki pomocniczej. Należałoby się również zastanowić nad możliwością tworzenia sołectw obejmujących obszar miejscowości (innych niż miasta) w rozumieniu ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych.

W art. 46 ust. 1 należy doprecyzować, że ochrona prawna przysługuje członkowi organu wykonawczemu w związku z wykonywaną funkcją. Na marginesie tylko można zauważyć, że przywołany przepis jest niewłaściwie sformułowany, może bowiem sugerować że ochrona dotyczy wyłącznie członków organu kolegialnego, o którym mowa w art. 52, a nie obejmuje przewodniczących jednostek pomocniczych, którzy wykonują funkcję organu wykonawczego jednoosobowo.

Stanowczo sprzeciwiamy się wprowadzeniu obowiązku każdorazowego konsultowania projektów uchwał dotyczących bezpośrednio terenu danej jednostki organizacyjnej. W praktyce niemal każda uchwała podejmowana przez radę gminy będzie podlegała konsultacjom co w praktyce przełoży się na wydłużenia procesu uchwałodawczego.

Wątpliwości budzi również przyznanie organom stanowiącym jednostki pomocniczej szerokiej inicjatywy uchwałodawczej (art. 48-50). Po pierwsze, jak wynika z brzmienia art. 48, inicjatywa nie musi ograniczać się do spraw związanych z jednostką organizacyjną. Po drugie, projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy nie oszacowali ewentualnych skutków finansowych wprowadzenia proponowanych rozwiązań. Tymczasem każda tego typu inicjatywa uchwałodawcza generuje określone koszty po stronie samorządu gminnego (jak chociażby koszty związane z obsługą prawną) czy koszty wynikające z konieczności zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych.

Art. 51 ust. 2 jest nieprecyzyjny. W powołanym przepisie przewidziano możliwość funkcjonowania na tym samym obszarze niezależnych od siebie jednostek pomocniczych (jednostek pomocniczych powołanych w celu realizacji zadań publicznych i innych jednostek organizacyjnych). Taka propozycja w naszej ocenie nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego. Argumentów za wprowadzeniem takiego rozwiązania nie można również doszukać się w uzasadnieniu do projektu ustawy.

W art. 55 ust. 3 wskazano, że zadaniem konwentu przewodniczących zarządu jednostek pomocniczych będzie koordynacja zadań publicznych na obszarze gminy bez jednoczesnego określenia instrumentów umożliwiających realizację tego zadania.

Wątpliwości budzi redakcja rozdziału. Jako przykład można tu wskazać wymienione już wyżej błędne odwołanie art. 52-55 do art. 47, nieprawidłowe odwołanie w art. 54 do art. 41-46, niewłaściwą redakcję art. 41 ust. 4 i 5, 48 ust. 2, brak przecinków, stawianie myślników w nieprawidłowych miejscach.

Autorzy przy redagowaniu tekstu nie posługują się językiem właściwym dla tekstów o charakterze legislacyjnym. Jako przykład można wskazać użycie następujących sformułowań: art. 43 ust. 2 pkt 3 „pozostawione do dyspozycji statutowej aspekty ustroju wewnętrznego jednostki pomocniczej”, czy art. 50 ust. 2 „dana kategoria uchwał”. Widoczny jest brak spójności językowej pomiędzy poszczególnymi przepisami, np. zamienne używanie zwrotu obszar i teren jednostki pomocniczej. Można zauważyć również brak spójności pomiędzy przepisami projektowanej ustawy i ustawy o samorządzie gminnym. Jako przykład wskazujemy art. 46 ust. 4 projektowanej ustawy i art. 25 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym regulujące maksymalną wysokość diet.

Fundusz Inicjatyw Lokalnych (art. 56 – 62)

Fundusz Inicjatyw Lokalnych został pomyślany – jak wskazuje na to art. 56 ust. 1 – jako narzędzie finansowania realizacji przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego przedsięwzięć mieszczących się w katalogu zadań własnych odpowiedniej jednostki samorządu lokalnego.

Zaproponowana konstrukcja jest interesująca, jednakże uwzględniając całokształt regulacji uważamy ten rozdział za zbędny.

Stanowisko to wynika z jednego względu – jedynym sposobem zasilania funduszu inicjatyw lokalnych jest bowiem ofiarność publiczna (por. art. 58 ust. 1). Uwzględniając aktualną skłonność społeczeństwa do składania darowizn na rzecz samorządu terytorialnego oceniamy, że całość zaproponowanych regulacji pozostanie martwa, a wszelkie kroki podjęte przez samorząd, np. podjęte uchwały będą tylko stratą czasu.

Alternatywą do usunięcia przedmiotowego rozdziału jest rozszerzenie katalogu źródeł finansowania funduszu np. o wpływy 1% podatku od osób fizycznych lub udziały w funduszach tworzonych na szczeblu krajowym (np. PFRON, Fundusz Pracy, Fundusz Ochrony Środowiska).

Wspólny organ wykonawczy powiatu i miasta na prawach powiatu (art. 63 – 65)

Związek Powiatów Polskich stanowczo sprzeciwia się proponowanej regulacji.

W uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazano celu, jakiemu miałyby służyć połączenie pełnienia funkcji prezydenta na prawach powiatu i starosty powiatu mającego siedzibę w tym mieście.

W naszej ocenie rozwiązanie to w żadnym razie nie przyczyni się do usprawnienia zarządzania w powiecie i miastach na prawach powiatu.

W projekcie zupełnie pominięto interes gmin leżących na obszarze powiatu i kwestię ewentualnego konfliktu interesów pomiędzy nimi, a miastem na prawach powiatu

(np. w trakcie planowania budżetu).

Proponowane rozwiązanie mogłoby mieć rację bytu w sytuacji, w której nie tylko powiat ale również gminy leżące na jego terenie oraz miasto na prawach powiatu miałyby wspólny organ wykonawczy.

W projekcie nie wskazano również jak miałyby zachować się organ wykonawczy w przypadku kolizji interesów powiatu i miasta na prawach powiatu (np. w postępowaniach sądowych lub administracyjnych).

Wątpliwości budzi również możliwość połączenia urzędu miasta i starostwa lub ich komórek organizacyjnych czy też jednostek organizacyjnych miasta i powiatu.

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 64 ust. 2 m.in. z upływem kadencji osoby pełniącej jednocześnie funkcję prezydenta miasta oraz starosty, z datą odwołania tej osoby przez radę powiatu lub wygaśnięcia jej mandatu, następuje rozdzielenie jednostek organizacyjnych miasta i powiatu.

Projektodawcy nie doprecyzowali czy rozdzieleniu będą podlegać również połączone komórki organizacyjne miasta i starostwa.

Po drugie, w praktyce rozdzielenie jednostek z mocy prawa będzie powodowało ogromne zamieszanie organizacyjne, którego skutki odczują zarówno mieszkańcy jak i pracownicy samorządowi. Nie dookreślono bowiem, który z urzędów przejmie pracowników oraz „poszczególne” komórki organizacyjne zlikwidowanego wspólnego urzędu lub jednostki organizacyjnej.

W większości przypadków nie będzie możliwy powrót do stanu sprzed podjęcia uchwały przez odpowiednie rady o połączeniu jednostek organizacyjnych.

Wątpliwości budzi również brzmienie art. 65 ust. 2. Zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych sekretarz miasta/powiatu jest zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez kierownika. Brak jest podstaw, by w ustawowe kompetencje prezydenta miasta na prawach powiatu lub starosty ingerowały organy stanowiące.

Konwent powiatowy (art. 66 - 76)

Związek Powiatów Polskich zawsze popierał wszelkie inicjatywy mające na celu usprawnienie mechanizmów współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego. Rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy są jednak, w naszej ocenie, nie do przyjęcia. Mogą skutkować paraliżem działania samorządu powiatowego oraz masowego stwierdzania nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego.

Konwent winien być forum współpracy samorządów terytorialnych, a nie rozliczania działań powiatu przez gminy.

W formule zaproponowanej przez projektodawców konwent powiatowy może stać się forum lokalnych rozgrywek politycznych, a nie forum współpracy. Przykładem są błędne, naszym zdaniem zapisy art. 66 ust. 4, które skutkować będą tworzeniem niepotrzebnych nieporozumień i konfliktów, podczas gdy oczywistym powinno być, że przewodniczącym konwentu winien być zawsze starosta.

W pierwszej kolejności należy wskazać na nieprecyzyjne brzmienie art. 67 ust. 1 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem do zakresu działania konwentu należy organizowanie współdziałania gmin i powiatu, w tym zwłaszcza – uzgadnianie poglądów w sprawach dotyczących całej społeczności lokalnej, w szczególności w sprawach:

- 1) polityki rozwoju lokalnego, zagospodarowania przestrzennego oraz przedsięwzięć mających znaczenie dla całego powiatu;
- 2) dotyczących funkcjonowania systemów instytucjonalnych, w których zakresy działania gminy i powiatu są styczne, takich jak oświata, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, których spójność jest istotna z punktu widzenia osób korzystających z usług publicznych danego rodzaju;
- 3) będących przedmiotem konsultacji lub współdziałania gmin należących do powiatu w rozwiązywaniu analogicznych problemów ich wspólnot;
- 4) w których chodzi o zajęcie wspólnego stanowiska przez powiat oraz gminy należące do powiatu wobec samorządu województwa, organów administracji rządowej albo innych władz państwowych.

Konwenty powinny stanowić forum współpracy w sprawach mających pierwszorzędne znaczenie dla samorządów, takich jak polityka rozwoju, planowanie strategiczne czy zagospodarowanie przestrzenne. Tymczasem brzmienie art. 67 wskazuje, że zakres zadań konwentu będzie obejmować niemal wszystkie sprawy znajdujące się w zakresie działania powiatów i gmin. W naszej ocenie katalog w art. 67 powinien być zamknięty, z możliwością rozszerzenia zagadnień będących przedmiotem prac konwentu, za zgodą wszystkich jego członków. Ma to istotne znaczenie w przypadku kontroli uchwał jednostek samorządu terytorialnego przez organy nadzoru i sądy administracyjne. Jest wysoce prawdopodobne, że brak konsultacji na forum konwentu projektu uchwały lub innego aktu organu powiatu lub gminy, będzie podstawą do ich uchylenia lub stwierdzenia nieważności.

Z art. 68 i 69 projektu ustawy winno wynikać wprost, że przedmiotem konsultacji są również projekty rozstrzygnięć władz gminnych. Dotyczy to w szczególności władztwa planistycznego, które co do zasady należy do gmin a nie do powiatu. Przy obecnym brzmieniu projektu ustawy, cel wskazany w uzasadnieniu projektu ustawy określany jako przeciwdziałanie prowadzeniu polityki przestrzennej „od granicy do granicy” nie zostanie osiągnięty. Brzmienie art. 76 jest w tym przypadku nieprecyzyjne – ogranicza bowiem możliwość wyrażania stanowiska przez konwent wyłącznie do spraw mających znaczenie dla całej społeczności powiatu i jej interesów.

Wątpliwości budzi również możliwość zgłaszania sprzeciwu wobec rozstrzygnięć lub projektu rozstrzygnięć władz powiatu.

Związek Powiatów Polskich stanowczo sprzeciwia się przyznaniu tak daleko idących uprawnień członkom konwentu (a zatem gminom) wobec powiatu, bez określenia jakichkolwiek zasad odpowiedzialności, w tym również odpowiedzialności cywilnej, za szkody powstałe w wyniku nie przyjęcia przez organy powiatu lub utraty mocy obowiązującej danego rozstrzygnięcia.

W art. 69 ust. 5 wskazano (cyt.) „Wyrażenie zastrzeżenia, opinii lub wniosku, o których mowa w ust. 2, na wcześniejszym etapie prac nad danym zagadnieniem nie wyklucza złożenia później w tej samej sprawie sprzeciwu wobec rozstrzygnięcia władz powiatu dotyczącego spraw określonych w ust. 3, albo projektu takiego rozstrzygnięcia.” W praktyce oznacza to, że konwent może w opinii lub wniosku pozytywnie odnieść się do projektu rozstrzygnięcia, by na późniejszym etapie prac zgłosić sprzeciw (również bez ponoszenia jakiejkolwiek odpowiedzialności z tytułu poniesionych przez powiat nakładów pracy i środków finansowych, związanych z przygotowaniem rozstrzygnięcia).

Z art. 69, 70 i 71 i 72 projektu ustawy wynika również, że sprzeciw może dotyczyć nie tylko projektów ale również już przyjętych uchwał rady powiatu bądź rozstrzygnięć starosty funkcjonujących w obrocie prawnym. Taki zapis jest nie do przyjęcia i wprost godzi w interesy powiatu. Wobec braku propozycji odpowiednich przepisów przejściowych, teoretycznie konwent mógłby zgłosić sprzeciw do aktów przyjętych przez organy powiatu przed wejściem w życie projektowanej ustawy.

Niezrozumiałym jest również wyłączenie starosty z możliwości brania udziału w głosowaniu w sprawie sprzeciwu wobec rozstrzygnięcia lub projektu rozstrzygnięcia władz powiatu (art. 70 ust. 2), co w praktyce oznacza zmianę zasad głosowania ze zwykłej większości głosów na większość kwalifikowaną.

Stosowanie w praktyce art. 72 ust. 2 stanowiącego o wstrzymaniu wykonania uchwały rady powiatu lub jej części, w stosunku do której zgłoszono sprzeciw, w praktyce oznacza wprowadzenie braku pewności co do prawa i w naszej ocenie jest niezgodne z Konstytucją. Dotyczy to w szczególności uchwał rad powiatów będących jednocześnie aktami prawa miejscowego. Brzmienie art. 73 zupełnie nie uwzględnia kalendarza sesji i posiedzeń rad powiatowych.

Na koniec warto wskazać, że projektodawcy posługują się nieprecyzyjnymi sformułowaniami, tylko jako przykład można wskazać: „funkcjonowania systemów instytucjonalnych” (art. 67 ust. 1 pkt. 1), „podejmowanie uchwał w drodze obiegowej” (art. 66 ust. 5), „pracownik samorządu gminnego” (art. 68 ust. 3), „rozstrzygnięcia starosty” (art. 69 st. 4), „akt starosty” (art. 71 ust. 1). Niezrozumiałe jest również odwołanie się w art. 66 ust. 3 do treści art. 59 ust. 1 i 2, który to przepis ma regulować zasady tworzenia rezerwy celowej na zadania realizowane przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego. To samo dotyczy art. 76, w którym następuje odwołanie do art. 64 ust. 2 regulującego kwestię łączenia jednostek organizacyjnych w przypadku wspólnego organu wykonawczego miasta na prawach powiatu i powiatu ziemskiego.

Współpraca terytorialna w samorządzie lokalnym (art. 77 – 95)

Dwunasty rozdział ustawy wprowadza do polskiego porządku prawnego – obok istniejących obecnie związków celowych – instytucję zespołu współpracy terytorialnej (związku opartego nie na kryterium zadań, lecz na kryterium terytorialnym). Propozycja ta wychodzi naprzeciw oczekiwaniom środowisk samorządowych, które od dawna już postulowały dopuszczenie możliwości tworzenia takich właśnie podmiotów. Wyrażając generalną akceptację wobec idei tworzenia zespołów współpracy terytorialnej zwracamy uwagę na następujące zagadnienia o charakterze szczegółowym:

- w art. 81 ust. 1 znajduje się – w oczywisty sposób wadliwe – odwołanie do art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 2;
- istotne wątpliwości budzi katalog potencjalnie możliwych do zastosowania uprawnień koordynacyjnych (art. 81 ust. 2). Nie jest jasne jaki miałyby być tryb zaproponowanego w pkt 2 „dokonywania wraz z przedstawicielami jednostek samorządu lokalnego wspólnych ustaleń w sprawach będących przedmiotem koordynacji”. Nie może to być wymóg wspólnej akceptacji – gdyż on sprowadza się do ujętego w pkt 1 przepisu przypadku uzgadniania;
 1. w naszej ocenie należy rozważyć sensowność istnienia ustanowionego przez art. 83 ust. 2 ograniczenia składu zespołu wyłącznie do członków zgromadzenia zespołu. Sprawne działanie zespołu wymaga bowiem by członkowie zarządu (a co najmniej przewodniczący) nie musieli jednocześnie zarządzać daną jednostką samorządu lokalnego;
 2. zbyt lakoniczna jest treść art. 85 ust. 5, zgodnie z którym statut zespołu może przewidywać powołanie dyrektora wykonawczego zespołu. Przepisy nie przewidują bowiem jakie kompetencje miałyby być przynależne takiemu dyrektorowi, w szczególności czy i w jakim zakresie przejmowałby do realizacji zadania zastrzeżone dla zarządu zespołu;
 3. proponujemy zmienić redakcję przepisu art. 86 ust.2 na bardziej czytelną, np. „Uchwała rady gminy (powiatu) o wystąpieniu z zespołu wchodzi w życie z początkiem drugiego roku kalendarzowego następującego po dniu podjęcia uchwały.”;
 4. zdecydowanie sprzeciwiamy się zamieszczonej w art. 86 ust. 4 propozycji „wiecznego” uczestnictwa w zespole. Zespół współpracy terytorialnej jest instytucją dobrowolną, a zatem niedopuszczalne są jakiekolwiek regulacje uniemożliwiające wystąpienie gminie (powiatowi) z takiego związku. W skrajnej redakcji przepis ten może natomiast powodować taki skutek;
 5. wadliwie jest skonstruowany art. 88 ust. 2 – ponieważ obecnie ustawa o finansach publicznych nie zawiera żadnych regulacji dotyczących budżetu związku, w praktyce całość zagadnień zostaje przekazana do realizacji przez zgromadzenie zespołu. W naszej ocenie przepis ten powinien określać, że do budżetu zespołu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o finansach publicznych o budżetach gmin. Zaproponowana regulacja będzie wówczas odzwierciedleniem kompetencji przysługujących radzie gminy w odniesieniu do budżetu gminy;
 6. wysokość wpłat z jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na realizację przekazanych zadań własnych, nie może być ustalana jednostronnie przez zgromadzenie zespołu (art. 89 ust. 2 pkt 1). Przepis ten powinien zostać zmodyfikowany w ten sposób by przewidzieć ustalanie wysokości wpłat w wyniku porozumienia lub inny sposób angażujący obie strony;
 7. w art. 94 ust. 1 zdanie 1, najprawdopodobniej przez przypadek, wśród podmiotów decydujących o rozwiązaniu zespołu nie zostały wymienione powiaty wchodzące w skład zespołu.

Konwent wojewódzki (art. 96 - 106)

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku konwentu powiatowego, postulujemy stworzenie zamkniętej listy spraw wymagających przedłożenia pod obrady konwentu wojewódzkiego.

W odniesieniu do zaproponowanych zasad tworzenia składu osobowego konwentu, w naszej ocenie powinni wchodzić w jego skład starostowie powiatów i prezydenci miast na prawach powiatu z obszaru województwa.

Obecnie brzmienie art. 98 ust. 2 może doprowadzić do sytuacji, w której samorząd szczebla powiatowego (nie licząc udziału prezydenta miasta na prawach powiatu) nie będzie w ogóle reprezentowany.

Konwent wojewódzki powinien być włączony do pracy nad projektami aktów stanowiących przez organy samorządu województwa. Wobec tego, podobnie jak ma to miejsce w przypadku konwentów powiatowych, za szkodliwe uważamy rozwiązanie polegające na przyznaniu konwentowi prawa do złożenia sprzeciwu wobec już przyjętych uchwał zarządu województwa lub sejmiku województwa.

Po pierwsze, proponowane przepisy nie zawierają żadnych wskazówek co do powodów jakimi powinien kierować się konwent, wydając sprzeciw wobec już obowiązującego aktu organu samorządu województwa.

Nie określono również skutków zawieszenia mocy obowiązującej uchwały sejmiku województwa, wobec której zgłoszono sprzeciw. Jest to istotne w szczególności dla określenia mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego stanowiących przez samorząd województwa. Takie uregulowania w naszej ocenie naruszają Konstytucję RP.

Zmiany ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego (art. 107 – 109) oraz innych ustaw (art. 110 – 140)

Związek Powiatów Polskich z uznaniem przyjmuje część zmian w istniejących ustawach. W tym zakresie na szczególne wymienienie zasługują następujące kwestie:

- 1) pakiet zmian w zakresie klauzul generalnych – ukierunkowany zarówno na przekreślenie obecnej zawężającej interpretacji sądów administracyjnych (można robić tylko to, co prawo wyraźnie wskazuje), jak i na wprowadzeniu pewnych zmian (w gminach domniemanie kompetencji na rzecz wójta, a nie rady gminy, domniemanie kompetencji do realizacji zadań regionalnych przez województwo). Pomimo, iż zmiany te nie dotyczą w większym stopniu powiatów, to jednak uznajemy je za cenne ze względu na usprawnienie funkcjonowania samorządu terytorialnego jako całości;
- 2) wprowadzenie jednoosobowego organu wykonawczego w powiatach. Jest to realizacja postulatów od dawna podnoszonego przez Związek Powiatów Polskich. Wprowadzenie tej zmiany zasługuje na szczególne podziękowanie;
- 3) określenie, że wójt, starosta i zarząd województwa są nie tylko organami wykonawczymi, lecz również zarządzającymi odpowiednio gminy, powiatu i województwa.
Faktycznie – część kompetencji, które posiadają wymienione podmioty nie jest związana z wykonywaniem uchwał organów stanowiących i jako takie należą do sfery zarządzania. Zmiana ta pozwoli w dłuższej perspektywie czasu na jasne i przejrzyste określenie zakresu uprawnionego nadzoru organu stanowiącego nad wójtem, starostą, czy zarządem województwa;
- 4) zmiana zawarta w art. 107 pkt 10 lit. b ustawy (i odpowiednio art. 108 pkt 9 lit. b, art. 109 pkt 9 lit. c) określa, kiedy przewodniczący organu stanowiącego reprezentuje jednostkę samorządu terytorialnego. Zmiana ta pozwoli w szczególności na przywrócenie prawa do działania gminy jako strony w postępowaniach dotyczących jej interesu prawnego, a rozstrzyganych w pierwszej instancji przez wójta tej gminy jako organ administracji

(analogicznie powiatu w sprawach rozstrzyganych w pierwszej instancji przez starostę). Zmiana ta jest istotna z punktu widzenia ochrony interesów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego;

- 5) ustawa konsumuje postulowaną przez Związek Powiatów Polskich od dawna możliwość reprezentowania członków stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego przez władze tego stowarzyszenia (por. zmiana z art. 107 pkt 30, art. 108 pkt 4, art. 109 pkt 45) – o ile przewiduje to statut;
- 6) zmiana zawarta w art. 123 stanowi dość głębokie przebudowanie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Pozytywnie oceniamy propozycję, aby wprowadzanie zmian w podziale terytorialnym mogło następować jedynie w przypadku zgody wszystkich zainteresowanych podmiotów. Ustawa ściśle limituje przypadki, gdy zmiana granic może nastąpić w przypadku braku zgody ze strony części podmiotów. Dodatkowo – w odróżnieniu od obowiązującej obecnie procedury – przewidziany został obowiązek zasięgnięcia opinii niezależnych i bezstronnych ekspertów, co do przesłanek dokonania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Pozytywnie należy także ocenić wprowadzenie reguły, zgodnie z którą granice podziału terytorialnego ustanowionego w celu wykonywania administracji niezespolonej nie mogą przecinać obszaru gminy ani powiatu. Odstępstwo od tej zasady wymaga uzasadnienia poważnymi względami natury przyrodniczej lub geograficznej, które powodują, że wykonywanie istotnych zadań z zakresu danej administracji niezespolonej zostałoby uniemożliwione lub znacznie utrudnione;
- 7) zmiana w art. 135 pkt 3-4 przywraca możliwość przyznawania nagród rocznych pracownikom samorządowym, z którymi stosunek pracy został nawiązany na podstawie wyboru. Możliwość ta zostaje jednak ograniczona zarówno co do wysokości (nie więcej niż jednomiesięczne wynagrodzenie), jak i przesłanek przyznania (konieczność osiągnięcia przyjętych z wyprzedzeniem wskaźników efektywności).

Inne zaproponowane zmiany – zasadne co do idei – wymagają doprecyzowania redakcyjnego. Są to w szczególności:

1. kwestia wyłączenia radnego od głosowania (zmiana z art. 107 pkt. 14 i art. 109 pkt. 13 lit. e). Ustawa dokonuje zmiany w sposób niefortunny. Z jednej strony dodawany jest przepis dopuszczający radnemu wchodzenie w stosunek najmu pomieszczeń do własnej działalności gospodarczej na warunkach ustalonych powszechnie, a z drugiej – zachowana została reguła, iż radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy (por. w samorządzie gminnym art. 24f ust. 1). Stan taki będzie budził poważne wątpliwości prawne i prowadził do nieprzewidywalnych rozstrzygnięć sądów administracyjnych;
2. wprowadzenie głosowania imiennego (zmiany z art. 107 pkt. 7, art. 108 pkt. 8 lit. b – w zakresie doprecyzowania, art. 109 pkt. 8) oceniamy pozytywnie. Nasze wątpliwości budzi jednak termin zamieszczania na stronie Biuletynu Informacji Publicznej imiennych wykazów głosowań. Proponowany jest termin nie późniejszy niż 3 dni od dnia głosowania, co w odniesieniu do mniejszych jednostek samorządu może być terminem zbyt krótkim.
3. nowo zaproponowany model absolutorium – mimo pewnych wątpliwości – należy uznać za zgodny z zasadami konstrukcyjnymi samorządu terytorialnego i korzystny z punktu widzenia funkcjonowania samorządu terytorialnego. Pewnego niebezpieczeństwa należy upatrywać w trafnym rozróżnieniu działań o charakterze wykonawczym (podlegających skwitowaniu) oraz o charakterze zarządczym (nie

- podlegających). Proponujemy również zmianę terminologii – skwitowanie bardziej pasowałoby do kompetencji regionalnych izb obrachunkowych, a absolutorium – do organu stanowiącego;
4. nowy model nadzoru nad samorządem terytorialnym jest godny poparcia. Dostrzegamy w nim jednakże pewną niekonsekwencję. Przewiduje się bowiem – nawet w przypadkach istotnego naruszenia prawa – jedynie fakultatywną możliwość wstrzymania wykonania uchwały na etapie wezwania do samodzielnego usunięcia błędów przez właściwy organ. Rozstrzygnięcie nadzorcze powoduje natomiast już obligatoryjne wstrzymanie wykonania. Prowadzi to do wystąpienia „mozaiki” obowiązywania i nieobowiązywania przepisu. W naszej ocenie konieczne jest przyjęcie konsekwentnie jednego rozwiązania – albo obligatoryjność wstrzymania obowiązującą już od chwili wezwania do samodzielnego usunięcia braków, albo fakultatywność wstrzymania w rozstrzygnięciu nadzorczym.

Propozycje, które uznajemy za szkodliwe i proponujemy odstąpienie od nich:

1. wprowadzenie obowiązku utworzenia biura rady jako wydzielonej części urzędu gminy (na tej zasadzie działa obecnie urząd stanu cywilnego; biuro rady może być również jednoosobowe) – art. 107 pkt 22. W obecnym kształcie zmiana ta doprowadzi ponownie do sporów kompetencyjnych między wójtem, a przewodniczącym rady gminy – szczególnie w sytuacjach, gdy osoby te reprezentują różne ugrupowania polityczne;
2. sprzeciwiamy się zmianie zaproponowanej w art. 107 pkt 13 lit. b (odpowiednio art. 108 pkt 12 lit. a i art. 109 pkt 13 lit. b) zgodnie z którą radnemu przysługuje prawo do bezpłatnego udziału w szkoleniach związanych z wykonywaniem mandatu. Skutkiem ubocznym takiej redakcji przepisu może być powstanie roszczeń radnego wobec jednostki samorządu terytorialnego o zwrot kosztów szkoleń związanych z wykonywaniem mandatu, na które sam się zgłosił. Co prawda przewidziany akt wykonawczy ma określić zasady udziału w szkoleniach związanych z wykonywaniem mandatu, jednakże wobec braku odwołania w powołanym wcześniej przepisie do tych zasad może się okazać, że zostaną one uznane za niezgodne z przepisami ustawy;
3. zmiana w art. 113 pkt 2 lit. b przewiduje możliwość przejęcia w zarząd przez burmistrza (prezydenta miasta) swobodnie przez niego wybranych dróg kategorii wyższej niż drogi gminne (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych) leżących w granicach miasta. Stoimy na stanowisku, iż zmiana taka może być konsekwencją jedynie porozumienia z zainteresowanymi zarządcami dróg – tym samym zacytowany przepis powinien podlegać wykreśleniu.

Przepisy przejściowe i końcowe (art. 141 – 147)

W odniesieniu do przepisów przejściowych i końcowych zwracamy uwagę na najprawdopodobniej wadliwe odwołanie w art. 145. Przywołany tam art. 133 dotyczy bowiem ustawy o zarządzaniu kryzysowym i w żaden sposób nie można znaleźć powiązania tego przepisu z wyjątkami dotyczącymi statutów i regulaminów.