

PROJEKT

Nr korespondencji SOD
Sekretariat Biura Prezydenta
Miasta i Rady Miejskiej

data wpływu **28. 04. 2014**

UM -

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W GLIWICACH**

z dnia 2014 r.

w sprawie poparcia stanowiska regionalnych organizacji samorządowych - sygnatariuszy Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw (projekt z 30 sierpnia 2013 r. - druk sejmowy nr 1699)

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. , poz. 594 z późn. zmianami) na wniosek Prezydenta Miasta

**Rada Miejska w Gliwicach
uchwala, co następuje:**

§ 1. Rada Miejska w Gliwicach popiera wspólne stanowisko regionalnych organizacji samorządowych - sygnatariuszy Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych przyjęte na spotkaniu w Poznaniu w dniu 17 marca 2014 r. w sprawie: prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw (projekt z 30 sierpnia 2013 r. - druk sejmowy nr 1699), którego treść stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Uchwała Rady Miejskiej w Gliwicach zostanie przekazana Prezydentowi RP.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Gliwice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Prezydent Miasta

Zygmunt Frankiewicz

25. KWI. 2014

Z-ca Naczelnika Urzędu Miejskiego w Gliwicach

mgr Małgorzata Turajko Katarzyna Śpiwok
25. 04. 2014 25. 04. 14

A D W O K A T

Ludmila Gryga Wawandowska

Załącznik do Uchwały Nr

Rady Miejskiej w Gliwicach

z dnia.....2014 r.

**Wspólne Stanowisko
regionalnych organizacji samorządowych
- sygnatariuszy Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
przyjęte na spotkaniu w Poznaniu w dniu 17 marca 2014 r.**

w sprawie:

prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw (projekt z 30 sierpnia 2013 r. – druk sejmowy nr 1699)

Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz niektórych innych ustaw zgłoszony do łaski marszałkowskiej w dn. 30 sierpnia 2013 r. (druk sejmowy nr 1699) wywołuje w jednostkach samorządu terytorialnego zrzeszonych w regionalnych organizacjach samorządu terytorialnego, będących sygnatariuszami Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych szereg zasadniczych zastrzeżeń, które w pierwszej kolejności dotyczą następujących zagadnień:

- 1) referendum tematyczne (brak progu frekwencyjnego, brak określenia zakresu przedmiotowego referendum tematycznego, co budzi wątpliwości z punktu widzenia orzecznictwa i doktryny prawa oraz co może prowadzić do dekompozycji systemu sprawowania władzy w samorządach);
- 2) zespół 9 form konsultacyjnych, powodujących paraliż funkcjonowania samorządu lokalnego;
- 3) mało skuteczny sposób zabezpieczenia przywrócenia zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o tzw. klauzule generalne;
- 4) nowy model nadzoru organu wykonawczego i zarządzającego (absolutorium udzielane przez RIO);
- 5) zawiła procedura prac nad budżetem jest niemożliwa do zrealizowania w większych miastach (w kontekście regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych);
- 6) zbyt liczny konwent delegatów wojewódzkich (w tym źle skonstruowane przepisy dot. organizatora konwentu wojewódzkiego).

Ze względu na rozwiązania w projekcie ustawy budzące silne kontrowersje, wskazane byłoby przeprowadzenie pogłębionej symulacji skutków nowych rozwiązań oraz pilotażowego wdrożenia na niewielką, lokalną skalę w wybranych gminach. Bez takich wdrożeń tworzenie nowych struktur i bytów prawnych jest nieuzasadnione i wysoce ryzykowne. Ponadto należy pamiętać, iż Konstytucja RP kładzie nacisk na ustrój przedstawicielski, w którym zadania jest wykonywane są za pośrednictwem ich organów stanowiących i wykonawczych. Konstytucja, przyznając członkom wspólnoty samorządowej prawo decydowania w referendum, nie zastępuje nim aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy wybieralne. Popierając ideę referendów lokalnych, nasze obawy budzi jednak fakt, iż w referendum lokalnym niewielki odsetek mieszkańców będzie mógł podejmować merytoryczne decyzje wiążące dla całej wspólnoty.

Jesteśmy gotowi do współpracy i wypracowania optymalnego kompromisu w ukształtowaniu ostatecznego brzmienia projektu ustawy.

Z-ca Naczelnika

mgr Małgorzata Tyrczyńska
mgr Małgorzata Tyrczyńska
Dyrektor
Urzędu Miejskiego w Gliwicach

25.04.2014

Katarzyna Spiewok
Katarzyna Spiewok

Uzasadnienie

Podpisany przez Prezydenta RP i skierowany w dniu 30 sierpnia 2013 r. do łaski marszałkowskiej projekt ustawy (druk sejmowy nr 1699) jest nawiązaniem do inicjatywy legislacyjnej Kancelarii Prezydenta RP, a znajdującej wyraz w trzech poprzednich projektach ustawy (noszącej pierwotnie tytuł o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw), która była szeroko konsultowana, ze środowiskami samorządowymi. Ze względu na fakt, iż przedstawiony w dniu 30 sierpnia 2013 r. projekt nie uwzględnia najważniejszych postulatów samorządowych zgłoszonych w stanowisku Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 14 czerwca 2013 r. w sposób szczególny należy odnieść się do pięciu najistotniejszych kwestii, a mianowicie referendum lokalnego, zamiaru przywrócenia tzw. klauzuli generalnej, modelu kontroli organu wykonawczego i zarządzającego, procedury sporządzania budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz tzw. konwentu wojewódzkiego.

W przedmiotowym projekcie ustawy, będącym wynikiem wprowadzenia szeregu zmian postulowanych we wspomnianych konsultacjach zmieniła się w niektórych elementach konstrukcja **referendum lokalnego** (o znaczeniu merytorycznym, tj. nie dotyczącym odwołania organu jst). Nie uwzględniono jednak dwóch najbardziej istotnych uwag zgłaszanych przez samorządy tj. kwestii rezygnacji z określenia wymaganej dla ważności referendum (poza referendum w/s odwołania organów jst) liczby osób biorących w nim udział (obecnie 30% uprawnionych do głosowania), co jest szczególnie niebezpieczne w powiązaniu z przepisami określającymi na bardzo niskim poziomie wymaganą liczbę osób, które mogą wystąpić z inicjatywą w sprawie referendum. W projekcie ustawy uwzględniono natomiast zgłoszoną kwestię rozwiązań na wypadek niepodjęcia przez radę uchwały w sprawie referendum dot. samoopodatkowania się mieszkańców, jak również wdrożenia wyników referendum „pierwotnego” jedynie wówczas, gdy nastąpiło pozytywne rozstrzygnięcie referendum w przedmiocie samoopodatkowania. Pozytywnie należy ocenić także propozycję dodania w ustawie o referendum lokalnym nowego art. 16a stanowiącego w ust. 2, iż referendum w sprawie samoopodatkowania przeprowadza się na żądania organu wykonawczego. Powyższe zmiany nie niwelują jednak poważnych wad projektu ustawy w tym przedmiocie, pozwalających na stwierdzenie, iż zarysowuje się fundamentalne w swym znaczeniu niebezpieczeństwo zmiany formy rządów w samorządzie z przedstawicielskiej i większościowej na plebiscytną i mniejszościową.

Obawy budzą także zaproponowane zmiany dotyczące kwestii **konsultacji społecznych**. Wprowadzenie konieczności przeprowadzania konsultacji społecznych, w tym w formie obowiązkowego wysłuchania publicznego dla projektu statutu gminy i zmian w statucie, projektu uchwały budżetowej i uchwał w sprawie planowania i rozwoju może doprowadzić do sparaliżowania prac samorządu terytorialnego.

Kluczową zmianą inicjowaną przez projektodawcę jest próba przywrócenia zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w oparciu o tzw. **klauzule generalne**. Faktyczny brak takiej możliwości jest sednem aktualnego systemu biurokratyczno-prawnego, w ramach którego funkcjonuje samorząd. Pod wpływem tendencji w ustawodawstwie, ale także w praktyce orzeczniczej i szerzej dot. interpretacji przepisów prawnych doprowadzono do sytuacji, w której samorządy muszą uzasadniać każde swoje działanie, powołując się na szczególne upoważnienie ustawodawcy. Taka sytuacja powoduje, że nie jest łatwo zaproponować kierunek zmian ustawy, tak aby skutecznie dokonać realnego przeobrażenia w tej sferze. Kondycja, w której znajdują się jst w tym zakresie nie wynika bowiem wyłącznie z treści sformułowanego *expressis verbis* przepisu prawnego w ustawie ustrojowej, ale z wielu innych przepisów, a także utrwalonych od dziesiątków lat sposobów myślenia i funkcjonowania w całym aparacie państwowym, w sposób ewidentnie sprzecznych z istotą samorządności.

Proponowany nowy model kontroli organu wykonawczego i zarządzającego jest teoretycznie właściwy jednakże formalno-prawna kontrola wykonania budżetu przez organ wykonawczy i zarządzający jst zostaje oddzielona od kontroli wykonywania zadań przez organ wykonawczy. W pierwszym przypadku przewiduje się tak jak dotychczas instytucję absolutorium, z tym, że od momentu wejścia w życie proponowanej ustawy udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dokonywałyby regionalne izby obrachunkowe (jest to w istocie rzeczy bardzo głęboka zmiana ustrojowa). W drugim wypadku przewiduje się instytucję skwitowania, której udzielałby organ stanowiący. Jednak w naszych realiach ten teoretycznie poprawny model może szybko zostać wypaczony przez praktyki mieszczące się w ramach potocznego rozumienia słowa „polityka”. W szczególności **udzielanie absolutorium przez Regionalną Izbę Obrachunkową** może być instrumentem w rękach Ministra Finansów do wpływania na „politycznie niepoprawne” samorządy lokalne. Zaakceptowanie w proponowanej wersji projektu ustawy oceny wykonania zadań organu za mijający rok budżetowy może stać się narzędziem walki politycznej

przeciwstawnych podmiotów, reprezentowanych w organie stanowiącym. Ideę rozbudowania instytucji absolutorium - nowa kategoria skwitowania - w stosunku do obecnej sytuacji, kiedy to jedynym kryterium jest formalna poprawność wykonania budżetu, należy starannie rozważyć. Powstające nowe rozwiązania muszą uwzględniać fakt aktualnego poziomu kultury politycznej - w wielu wypadkach będzie to ocena subiektywna i może być wykorzystywana do gry politycznej. Uzasadnione jest zatem, aby organ wykonawczy i zarządzający w swej pracy nie stał się zakładnikiem ścierających się grup politycznych. Zasadniczą ideą, jaką było wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta) było słuszne wzmocnienie organu wykonawczego gminy i uniezależnienie go od destrukcyjnej gry partykularnych interesów, co z kolei przyczyniło się do zwiększenia spójności zarządzania rozwojem gminy zarówno w aspekcie strategicznym, przestrzennym i finansowym.

Kolejna propozycja wynikająca z projektu ustawy dotyczy **prac nad projektowaniem uchwały budżetowej**. Zgodnie z proponowanymi przepisami projekt uchwały budżetowej złożony organowi stanowiącemu w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy podlegałby obowiązkowemu wysłuchaniu publicznemu, polegającemu na przeprowadzeniu przynajmniej jednej dyskusji publicznej na sesji rady gminy lub posiedzeniu komisji właściwej do praw budżetu w obecności wójta (burmistrza, prezydenta) lub upoważnionego przez niego przedstawiciela. Ta dodatkowa procedura stwarza zagrożenie dla uchwalenia budżetu w terminie do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Ponadto projektowane przepisy wymagają, by na sesji budżetowej przewodniczący rady poinformował radnych o opiniach złożonych w trakcie wysłuchania publicznego oraz o stanowisku wójta do tych opinii. Duża liczba zgłaszanych opinii, mogłaby znacznie wydłużyć czas procedowania. Należy podkreślić, że zbierania opinii, sugestii i wniosków do planowanych dochodów i wydatków może zostać przeprowadzone dopiero po ostatecznym ustaleniu planu dochodów i wydatków do projektu uchwały budżetowej. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt. 1 ustawy o dochodach jst, jednostki te w terminie do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy otrzymują od Ministra Finansów informacje o rocznych planowanych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej, przyjętych projekcie ustawy budżetowej, planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, planowanej wysokości rocznej wpłaty do Budżetu Państwa. Jednocześnie zgodnie z art. 143 ustawy o finansach publicznych dysponenci części budżetowych w terminie do 25 października przekazują jst informację o przyjętych w projekcie ustawy budżetowej kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania inspekcji i straży, dotacji na realizację zadań własnych oraz kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. W związku z tym zrealizowanie zaproponowanej procedury wymagałoby przygotowania „wstępnego” projektu budżetu niezwłocznie po uzyskaniu ostatniej z wymienionych wyżej informacji tj. po 25 października (i przed 15 listopada), co stawia pod znakiem zapytania konstytucyjność projektowanego przepisu, następnie zbieranie opinii, uwag, sugestii i wniosków mieszkańców i innych zainteresowanych podmiotów, ustosunkowanie się do nich i zawarcie odpowiedzi w uzasadnieniu lub materiałach informacyjnych, a w przypadku przyjęcia niektórych z nich do realizacji, uwzględnienie ich również w projekcie budżetu, który powinien być do dnia 15 listopada przedłożony radzie oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej. W większości jst jest to zadanie niewykonalne. Ponadto spowoduje ono osłabienie wyłącznej kompetencji organu wykonawczego w zakresie sporządzenia projektu budżetu.

Zasadnicze wątpliwości budzi również konieczność ustawowego narzucenia zasad współdziałania samorządów na szczeblu województwa w postaci tzw. **konwentu wojewódzkiego** (konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie). Sposób i forma kształtowania współpracy między samorządami w danym województwie powinien bowiem wynikać z decyzji własnej samorządów, uwzględniającej lokalne i regionalne uwarunkowania. Nie ma więc żadnego powodu, aby w ramy regulacji ustawowych wpisywać formy współdziałania, które rozwijają się i bez takiej dekretacji, a wynikają z potrzeby jednostek je podejmujących, z poszanowaniem odrębności i podmiotowości każdej z nich oraz utrwalonej tradycji. W naszym oraz w większości innych regionów Polski funkcjonują organizacje samorządowe o charakterze regionalnym i ponadlokalnym. Powołanie konwentu wojewódzkiego (konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie) oznaczałoby na ogół duplikowanie ich pracy.

Podjęcie uchwały i poparcie stanowiska wypracowanego przez Regionalne Organizacje Samorządowe jest wyrazem troski o jak najwyższą jakość ostatecznych zapisów ustawy, która może być jedną z najważniejszych regulacji dotyczących funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego.

Z-ca Naczelnika
Urzędu Miejskiego w Gliwicach
mgr Małgorzata Turejko
25.04.2014
Dyrektor
Katarzyna Spiewok