

Jednomandatowe okręgi wyborcze w samorządzie lokalnym i wyzwania z tym związane (zasady ustalania obszarów)

Ordynacja wyborcza z jednomandatowymi okręgami wyborczymi może stworzyć szansę zbudowania autentycznych więzi pomiędzy lokalną elitą polityczną a członkami wspólnoty samorządowej. System wyborczy w wyborach samorządowych powinien służyć zapewnieniu miejsca w organach stanowiących dla przedstawicieli niezależnych i reprezentantów lokalnych stowarzyszeń.

Proponowane jest wprowadzenie okręgów jednomandatowych w wyborach do organów stanowiących gmin i powiatów. Ocena wyników zmiany prawa wyborczego, w szczególności wpływ tej zmiany na funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego, pozwoli w przyszłości na rozważenie wprowadzenia analogicznego systemu w wyborach do sejmików województw.

Obecnie obowiązujące prawo wyborcze podlega kodyfikacji. **Ustawa – Kodeks wyborczy**, która zostanie wkrótce przyjęta przez Sejm (druk sejmowy nr 3578) wejdzie w życie w dniu 1 lutego 2011 r. zastąpi pięć obecnie obowiązujących ustaw:

- ustawę z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,
- ustawę z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw,
- ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta,
- ustawę z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

Przepisy **Kodeksu wyborczego** będą stosowane do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Jeżeli jednak wybory na daną kadencję zostały przeprowadzane przy zastosowaniu przepisów dotychczasowych, to wówczas nowe, przedterminowe i uzupełniające wybory organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jak również przedterminowe wybory wójta (burmistrza, Prezydenta miasta) – w tej kadencji przeprowadzone zostaną przy zastosowaniu przepisów dotychczasowych, tj. ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Ustawa – Kodeks wyborczy w zasadzie nie dokonuje istotnych zmian w prawie wyborczym. Jest to przede wszystkim zebranie w jednej ustawie przepisów zawartych w ustawach, które ma ona zastąpić – „**Kodeks wyborczy stanowi kompilację dotychczasowych regulacji prawnych dotyczących prawa wyborczego poprzez połączenie w jeden akt dotychczasowych obowiązujących ustaw wyborczych**”.

Istotną jednak zmianą jest przywrócenie w **Kodeksie wyborczym** wyborów większościowych w gminach do 40 tys. mieszkańców, z tym zastrzeżeniem, że w każdym okręgu wyborczym tworzonym dla wyboru rady w gminie liczącej do 40 000 mieszkańców wybierany byłby jeden radny. Z aprobatą należy przyjąć decyzję ustawodawcy o powrocie do wyborów większościowych w gminach o liczbie mieszkańców pomiędzy 20 000 – 40 000. Jest to krok w dobrym kierunku, który

jednak nie doprowadzi do rozwiązania problemu polskiej demokracji, jakim jest niewystarczająca partycypacja obywateli w życiu publicznym.

Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do organów stanowiących gmin i powiatów wymagać będzie nowelizacji ustawy – Kodeks wyborczy. Zmiana przepisów prawa wyborczego będzie miała zastosowanie w wyborach do rad gmin i rad powiatów przyszłej kadencji, tj. kadencji następującej po kadencji, w trakcie której ustawa wejdzie w życie.

Efektywny system wyborczy to taki, który jest łatwiejszy do zrozumienia dla wyborców i kandydatów na radnych. Zbyt duża złożoność prowadzi do niezrozumienia i niezamierzonych skutków, w tym do zniechęcenia wyborców. Efektywny system wyborczy to również taki, którego podstawowe zasady tworzone są przy współudziale poszczególnych obywateli i środowisk społecznych zainteresowanych wzmocnieniem polskiej demokracji.

Poniżej przedstawiono wybór wymagających opracowania zagadnień związanych z reformą samorządowego systemu wyborczego:

Zasady i tryb tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach i powiatach.

Czy kompetencja wykreślania granic dla stosunkowo małych okręgów powinna pozostać w gestii organów stanowiących?

Czy w procedurze ustalania jednomandatowych okręgów wyborczych do rad powiatów (przy założeniu zachowania kompetencji rad do ustalania okręgów) należy przewidzieć współudział gmin, których terytorium objęte zostaje podziałem?

Czy należy dopuścić przy tworzeniu okręgów do możliwości dzielenia jednostek pomocniczych, zwłaszcza sołectw?

Konieczne jest określenie możliwego odstępstwa od normy przedstawicielstwa, przy założeniu że jednolita norma przedstawicielstwa ustalana będzie poprzez podzielenie liczby mieszkańców gminy lub powiatu przez liczbę radnych wybieranych do danej rady.

Tryb zgłaszania kandydatów na radnych.

Czy konieczne jest tworzenie komitetów wyborczych przez wyborców w małych gminach? Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin wymagała, by zgłoszenie kandydata na radnego w gminach do 40 000 mieszkańców było podpisane przez co najmniej 15 wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym.

Ustalanie zasad zachowania parytetu w przypadku zgłaszania kandydatów na radnych w okręgach jednomandatowych.

Ustawa – Kodeks wyborczy uwzględniając postanowienia oczekującego na uchwalenie przez Sejm obywatelskiego projektu ustawy wprowadzającego parytet płci na listach kandydatów (druk sejmowy nr 3577) – odnosi się wyłącznie do list kandydatów w wyborach do rad w jednostkach samorządu terytorialnego liczących powyżej 40 000 mieszkańców. Liczba kandydatów – kobiet, jak również liczba kandydatów – mężczyzn nie mogą być mniejsze niż 35% liczby wszystkich kandydatów.

Konkretyzacja prawa do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych (ogólnokrajowych i regionalnych), w tym szczegółowych reguł prezentacji audycji wyborczych wszystkich kandydatów.

Zmiana prawa wyborczego polegająca na wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach na szczeblu gminnym i powiatowym może zostać wykorzystana jako okazja do eliminacji z porządku prawnego nieskutecznych lub wadliwych przepisów. Celem wszystkich zmian powinno być zapewnienie odzwierciedlenia w wyniku elekcji rzeczywistych poglądów i oczekiwań wyborców. Warto również zasignalizować, iż brak jest w polskim ustawodawstwie mechanizmów realnej odpowiedzialności radnych przed swoimi wyborcami.

Materiał roboczy opracowany w
Kancelarii Prezydenta RP

Propozycje i pytania do dyskusji:

1. Należy wprowadzić okręgi jednomandatowe w wyborach do wszystkich organów stanowiących gmin i powiatów.
2. Czy należy pozostawić w województwach ordynację proporcjonalną, a zlikwidować próg 5%, co w zasadniczy sposób zwiększyłoby możliwość uczestniczenia organizacji obywatelskich?
3. Czy należy i w jaki sposób dokonać ujednolicenia sposobu zgłaszania kandydatów przez komitety partyjne i wyborców, aby zlikwidować uzyskane przez partie przywileje?
4. Czy należy ograniczyć uprawnienia Centralnej Komisji Wyborczej, tak aby zdecentralizować procedury?
5. Czy powinno się zlikwidować centralne losowanie numerów list partyjnych?
6. Jaki organ powinien akceptować decyzję o zmianach liczby radnych dla dostosowania podziału na okręgi do geografii? (np. Komisja Wyborcza)
7. W jaki sposób radni powinni odpowiadać przed wyborcami? Czy należy wprowadzić np. obowiązek sprawozdań?

Opracowanie: prof. Jerzy Regulski
Doradca Prezydenta RP

**Obywatelski udział w sprawowaniu władzy
(jednostki pomocnicze, wysłuchanie obywatelskie, inicjatywa
uchwałodawcza)**

I. Jednostki pomocnicze w miastach

Wzmocnienie pozycji jednostek pomocniczych w miastach powinno służyć umacnianiu demokracji lokalnej. Możliwe jest także przekazywanie niektórych zadań na poziom dzielnic/osiedli, co może sprzyjać wzrostowi efektywności zarządzania miastem. Regulacje sprzyjające takiemu rozwojowi powinny być przygotowywane w taki sposób, aby nie odbierać samorządom miejskim autonomii i by umożliwić dostosowanie konkretnych rozwiązań przyjmowanych w mieście do warunków lokalnych. W swoich rozważaniach koncentrujemy się na jednostkach miejskich, bo w przypadku gmin wiejskich zostały już przyjęte rozwiązania zapisane w ustawie o funduszu sołeckim. Rozwiązania miejskie muszą być odmienne – ma na to wpływ zarówno historyczna tradycja instytucji sołectwa jak i odmienny charakter życia społecznego w miastach i na wsi.

II. Powoływanie jednostek pomocniczych

1. Czy należy zobowiązać miasta do ustalenia zasad powoływania jednostek pomocniczych?
2. Jeżeli tak, to których miast ten obowiązek miałby dotyczyć?
3. Czy należy zobowiązać miasta do powoływania samorządu jednostki pomocniczej w przypadku pojawienia się oddolnej inicjatywy popartej przez określony odsetek mieszkańców danego osiedla?
4. Czy należy narzucić próg frekwencji w wyborach do rady osiedla, który zobowiązuje do potraktowania tych wyborów za ważne? Do rozważenia jest możliwość przyjęcia przez miasto jakichś progów w tym zakresie w celu uniknięcia powstawania ciał niereprezentatywnych, nie mających faktycznej legitymacji społeczności lokalnej.

III. Funkcjonowanie samorządów jednostek pomocniczych

1. Czy należy zobowiązać miasta do przyznawania diet przewodniczącym rad osiedla (na przykład w wysokości połowy diety radnego miejskiego)?
2. Jakich zmian wymaga prawo do przekazywania kompetencji/możliwości podejmowania zobowiązujących decyzji (np. o wyborze małych, osiedlowych inwestycji) jednostkom pomocniczym?
3. Jakich zmian wymaga prawo odnoszące się do możliwości przekazywania środków finansowych do dyspozycji jednostek pomocniczych?
4. Czy należy zobowiązać miasta do przekazywania jakichś minimalnych środków powołanym już samorządom jednostek pomocniczych (analogicznie do zapisów odnoszących się do Funduszu Sołeckiego)? Jeśli tak, to ile powinny wynosić minimalne kwoty takich dotacji? (np. powinny być niższe niż w ustawie odnoszącej się do samorządów wiejskich. Fundusz Sołecki dla wszystkich sołectw w gminie to de facto w przybliżeniu 1% dochodów bieżących. W przypadku miast mogłoby to być np. 0,3% dochodów bieżących – pod warunkiem objęcia samorządami jednostek pomocniczych całego miasta).
5. W jaki sposób regulować obowiązek zasięgania opinii rad osiedli/dzielnicowych?
6. Wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej dla rad osiedli, w sposób analogiczny do planowanego prawa inicjatywy obywatelskiej w tym zakresie.
7. Czy powinna zostać stworzona możliwość włączania członków rady osiedli do komisji problemowych rady miasta?

Opracowanie: prof. Paweł Swianiewicz
Doradca Prezydenta RP

Propozycje rozwiązań

Jednostka pomocnicza to sformalizowana forma działalności mieszkańców części gminy, jako lokalnej wspólnoty samorządowej. W ramach wzmocnienia aktywności lokalnej i zdolności do samoorganizacji wspólnot oraz określania i osiągania wyznaczonych celów proponuje się zmianę przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Propozycja zakłada stworzenie instrumentów do powstawania jednostek pomocniczych także w wyniku inicjatywy lokalnej.

Proponuje się pozostawienie otwartego katalogu rodzajów jednostek pomocniczych: dzielnice, osiedla, sołectwa, osady, kolonie, gromady i inne oraz przypisanie dzielnic wyłącznie do gmin o statusie miasta. Proponuje się zachowanie zasady, że jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Koncepcja zakłada, iż **podział na dzielnice winien obejmować całe terytorium miasta, natomiast pozostałe jednostki pomocnicze mogą mieć charakter satelitarny i nie implikują konieczności dokonania podziału całego terytorium gminy.**

W świetle powyższego proponuje się ustawowe określenie zakresu przedmiotowego – niezbędnych elementów uchwały rady gminy o zasadach tworzenia, łączenia, podziału, znoszenia oraz funkcjonowania jednostek pomocniczych

Proponuje się, aby uchwała o zasadach tworzenia, łączenia, podziału, znoszenia oraz funkcjonowania jednostek pomocniczych obejmowała w szczególności:

- rodzaje jednostek,
- warunki i tryb tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek, w tym inicjatorów,
- kompetencje jednostki pomocniczej oraz zakres zadań gminy proponowanych do przekazania (katalog otwarty),
- organy jednostki pomocniczej
- zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów jednostki pomocniczej,
- zakres i formy kontroli oraz nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Proponuje się wprowadzenie zapisu ustawowego, dotyczącego trybu tworzenia jednostek pomocniczych, mającego zastosowanie w przypadku braku odmiennego uregulowania w uchwale o zasadach tworzenia, łączenia, podziału, znoszenia oraz funkcjonowania jednostek pomocniczych, a mianowicie:

Jednostka pomocnicza może być tworzona z inicjatywy rady gminy lub na wniosek mieszkańców. Inicjatywa mieszkańców winna uzyskać poparcie:

- w przypadku wniosku o utworzenie dzielnicy - co najmniej 10% mieszkańców gminy, posiadających czynne prawo wyborcze do organów gminy,
- w przypadku wniosku o utworzenie innego rodzaju jednostki pomocniczej niż dzielnica - 10% mieszkańców gminy z terenu proponowanej jednostki pomocniczej, posiadających czynne prawo wyborcze do organów gminy.

Wniosek powinien zawierać następujące informacje:

- określenie wnioskodawcy, w tym osoby uprawnionej do jego reprezentacji,
- przedmiot wniosku, w tym nazwę jednostki pomocniczej i jej granice, w przypadku dzielnicy wniosek musi obejmować terytorium całej gminy,
- proponowany zakres uprawnień jednostki pomocniczej,
- dokumenty, potwierdzające poparcie inicjatywy przez wymaganą większość.

Wniosek winien być składany do organu wykonawczego gminy. Organ wykonawczy dokonywałby weryfikacji poprawności formalnej wniosku w terminie 30 dni od daty wpływu wniosku. W przypadku negatywnej weryfikacji wniosek podlegałby zwrotowi z jednoczesnym wskazaniem braków i wyznaczeniem terminu na uzupełnienie (co najmniej 30-dniowego). Nieuzupełnienie braków w terminie skutkowałoby

pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia, natomiast uzupełnienie wszczynaloby ponowna procedure weryfikacji.

W przypadku pozytywnej weryfikacji wniosku, organ wykonawczy gminy, w terminie 2 miesiacy od uplywu terminu na weryfikacje, mialby obowiazek przedlozenia na sesje rady gminy projektu uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej.

Niepodjecie uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej byloby rownoznaczne z podjeciem przez organ stanowiacy inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej.

Rada gminy podejmujac uchwale o utworzeniu jednostki pomocniczej, jednoczesnie nadawalaby jej statut. Statut winien okreslac w szczegolnosci:

- nazwe i obszar jednostki pomocniczej (wraz z odzwierciedleniem graficznym),
- zakres dzialania jednostki pomocniczej, w tym kompetencje wlasne (np. wspolpraca, reprezentacja) i przekazane zadania gminne (w przypadku miast na prawach powiatu – takze powiatowe) oraz sposob ich realizacji,
- organy jednostki pomocniczej i ich organizacje,
- uprawnienia i obowiazki organow jednostki pomocniczej,
- tryb pracy organow jednostki pomocniczej (np. sposob zwoływania, obradowania, glosowania),
- mienie komunalne przekazane jednostce pomocniczej do zarzadzania i korzystania,
- zasady finansowania zadani - proponuje sie rozszerzenie uprawnień jednostek pomocniczych, a przynajmniej dzielnic, poprzez przyjecie zalozenia, ze gospodarka finansowa prowadzona jest na podstawie zalacznika danej jednostki pomocniczej do uchwały budzetowej rady gminy, stanowiacego integralna czesc tej uchwały, okreslajacego srodki przeznaczone do dyspozycji jednostki pomocniczej na realizacje jej zadani. Organ stanowiacy jednostki pomocniczej przedstawialby radzie gminy opinie na temat tego zalacznika do projektu uchwały budzetowej. Przekazujac do dyspozycji jednostki pomocniczej srodki finansowe, rada gminy winna uwzgledniac potrzebe zapewnienia skutecznosci decentralizacji zadani gminy, rownomiernego rozwoju wszystkich jednostek pomocniczych oraz maksymalnej mozliwosci zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspolnot w jednostkach pomocniczych. Przekazanie zadani gminnych (lub w przypadku miasta na prawach powiatu - powiatowych), powinno nastepowac wraz z zapewnieniem srodkow wystarczajacych na ich realizacje.

Proponuje sie, aby po podjeciu uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej rozpoczecie dzialalnosci jednostki pomocniczej z mocy prawa nastepowalo z poczatkiem najblizszego roku kalendarzowego (powiazanie z budzetem), z mozliwoscia podejmowania dzialan przygotowawczych i konstytuowania organow przed rozpoczeciem dzialalnosci jednostki pomocniczej (gotowosc do realizacji zadani na 1 stycznia).

Pytania do dyskusji:

1. Czy zasady tworzenia jednostek pomocniczych winny byc elementem statutu gminy, czy stanowic odrębne przepisy o charakterze prawa miejscowego?
2. Czy terminy zaproponowane w procedurze rozpatrywania wniosku w sprawie utworzenie jednostki pomocniczej nie sa zbyt dlugie?
3. Czy referendum powinno byc przeprowadzane na terenie calej gminy w przypadku jednostek pomocniczych innych niz dzielnica, czy tylko na terenie, ktory obejmuje wniosek, wymog dotyczacy waznosci referendum (czy 30% uprawnionych do glosowania) i jego mocy rozstrzygajacej (wiecej niz polowa waznych glosow).
4. Jaki winien byc zakres uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budzetu gminy?

5. Czy środki finansowe przeznaczone do dyspozycji jednostki pomocniczej winny być powiązane z dochodami gminy z obszaru danej jednostki pomocniczej (np. podatkiem od nieruchomości, wpływami z majątku)?
6. Czy nie należałoby jeszcze bardziej wzmocnić pozycję inicjatywy mieszkańców, na przykład w taki sposób, że w przypadku zyskania odpowiedniego poparcia mieszkańców (proporcję można określić w oparciu o ustawę o referendum lokalnym), wniosek byłby dla rady wiążący?
7. Czy powinniśmy przewidzieć możliwość tworzenie jednostek budżetowych zapewniających realizację zadań przekazanych jednostce pomocniczej np. urzędy dzielnicowe, urzędy osiedlowe? Czy jednostki pomocnicze mogłyby być dysponentem środków budżetowych III stopnia ?

Wpływ regulacji na budżety JST

Celem regulacji jest wzmocnienie aktywności lokalnej i zdolności do samoorganizacji wspólnot oraz określania i osiągania wyznaczonych celów. Regulacja oddziałuje bezpośrednio na sposób realizacji zadań przez gminy; może wywoływać także skutki prawne w zakresie nadzoru sprawowanego przez wojewodę i regionalne izby obrachunkowe. Regulacja wywołuje wpływ na budżety gmin w zakresie procedury tworzenia i sposobu regulacji (bez ponoszenia dodatkowych kosztów bezpośrednich). Dodatkowe koszty mogą być związane z koniecznością zapewnienia obsługi administracyjno-prawnej jednostek pomocniczych (szczególnie dzielnic). Ze względu na dekoncentrację zadań w ramach działalności własnej gmin – źródłem pokrycia winny być środki własne gmin. Regulacja może mieć pozytywny wpływ na efektywność wydatkowania środków publicznych na inicjatywy lokalne i rozwój w ramach wspólnot lokalnych. Proponuje się zasięgnięcie opinii gmin, w szczególności miast na prawach powiatu, które mogą podzielić się doświadczeniem własnym oraz wskazać na inne rozwiązania, ułatwiające dekoncentrację zadań i efektywne wydatkowania środków publicznych na inicjatywy lokalne.

Materiał roboczy opracowany w
Kancelarii Prezydenta RP

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, wysłuchanie obywatelskie i zapytanie obywatelskie

Działalność organów gminy nie zawsze odzwierciedla potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Np. wójt i rada mogą uznają za priorytet budowę hali sportowej zaś mieszkańcy budowę nowej drogi. Dlatego też nasuwa się pytanie, czy nie należałoby rozważyć wprowadzenia nowych instrumentów dających lokalnym społecznościom dodatkowe możliwości artykułowania i realizacji swoich potrzeb.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Jednym z takich instrumentów mogłaby być obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, z którą mogłaby wystąpić grupa obywateli posiadających prawo wybierania danej rady gminy.

Powstaje pytanie, jak liczna powinna być grupa występująca z taką inicjatywą i czy uzależniać tę wielkość od wielkości gminy: np. 3% mieszkańców w miastach poniżej 200 tys. mieszkańców zaś w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców 6000 + 1% różnicy między liczbą mieszkańców a 200 tys., jednak nie więcej niż 12 tys. itp.

Projekt uchwały, wraz ze wskazaniem przedstawiciela uprawnionego do reprezentowania wnioskodawcy w pracach nad nim byłby kierowany do przewodniczącego rady.

Projekt powinien być oceniany także pod względem przewidywanych skutków finansowych. Oceny takiej, ze względu na posiadany aparat przygotowany do tego merytorycznie dokonywać powinien organ wykonawczy gminy w określonym ustawowo terminie. W przypadku, gdyby tego nie dokonał w określonych terminach oceny mogłaby dokonywać RIO. W przypadku przyjęcia takiego rozwiązania niezbędna byłaby zmiana w ustawie o RIO.

W przypadku, gdy skutki finansowe byłyby istotne wnioskodawca winien wskazać proponowane zmiany w budżecie oraz w miarę potrzeby w wieloletnim planie inwestycyjnym.

Projekt uchwały byłby procedowany tak jak inne projekty uchwał, z tym, że ustawa powinna określać terminy jego rozpatrzenia przez komisję rady i radę, tak aby nie było możliwości odwlekania podjęcia uchwały. W przypadku nie podjęcia przez radę uchwały w określonym przepisami terminie przysługiwałaby skarga do Sądu Administracyjnego w terminie 14 dni od upływu terminu do jej podjęcia.

W przypadku odrzucenia projektu przez radę wnioskodawcy mogliby mieć możliwość wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia w tej sprawie referendum na wniosek mieszkańców, na zasadach określonych w ustawie o referendum lokalnym. Zmiany i uzupełnienia wymagałyby zwłaszcza przepisy rozdziału 3 i 4 tej ustawy.

W przypadku opinii pozytywnej właściwy organ gminy miałby obowiązek niezwłocznego podjęcia czynności niezbędnych dla realizacji sprawy będącej przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zaś w przypadku bezczynności tegoż, wnioskodawcy za pośrednictwem swego przedstawiciela mogliby mieć prawo, po upływie określonego ustawowo terminu, wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu gminy. Tu również miałyby zastosowanie przepisy ustawy o referendum lokalnym.

Wysłuchanie obywatelskie

W chwili obecnej udział mieszkańców w procesie uchwałodawczym ogranicza się do możliwości przysłuchiwania się obradom rady i jej komisji. To od tych organów zależy, na ile zostaną oni zapoznani z projektami uchwał. Należałoby zatem zadać pytanie, czy nie wprowadzić instytucji, którą można by nazwać np. „wysłuchanie obywatelskie”, polegającej na tym, że rada miałaby obowiązek zapoznawania mieszkańców z projektami określonej kategorii uchwał, np. poprzez ich wykładanie do publicznego wglądu, tak jak to ma miejsce w przypadku projektu miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego. Dotyczyć to powinno, jak się wydaje, co najmniej projektu uchwały budżetowej oraz projektu uchwały w sprawie wieloletniego planu inwestycyjnego i jego zmian. Po zakończeniu wyłożenia projektów powinno odbyć się w tej sprawie spotkanie z mieszkańcami. Brak wyłożenia lub odbycia spotkania mógłby skutkować nieważnością uchwały z mocy prawa.

Zapytanie obywatelskie

Jak się wydaje, nie ma obecnie możliwości, aby grupa mieszkańców mogła skutecznie zadać pytanie organom gminy. Skutecznie, czyli tak, by organy te były zobligowane do udzielenia rzetelnej odpowiedzi w dającym się określić czasie. Należy zatem zadać pytanie czy nie byłoby w interesie mieszkańców stworzenie takiej możliwości np. poprzez „zapytanie obywatelskie”.

Grupa mieszkańców mogłaby w określonym trybie i formie kierować pytania do rady bądź wójta. W określonym terminie na sesji rady odpowiedzi udzielałby przewodniczący rady w przypadku pytań kierowanych do rady, zaś wójt lub jego zastępca w przypadku pytań kierowanych do wójta.

W przypadku przyjęcia takiego rozwiązania należałoby, jak się wydaje znowelizować ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Ustawa ta zawiera procedury i tryb postępowania także dla przypadków, gdy przedmiot, który ma udzielić informacji, nie chce tego dokonać. Wprowadza także sankcje karne za uchylenie się od udzielenia informacji.

Material roboczy opracowany w
Kancelarii Prezydenta RP

Relacja władzy wykonawczej i uchwałodawczej, kształt władzy wykonawczej w powiecie i województwie

1. Zagadnienie wstępne – znaczenie klauzul generalnych dla określenia zakresu działania jst oraz organów ustrojowych samorządu

Konieczne jest przywrócenie samodzielnego znaczenia klauzul generalnych określających zakres działania jednostek samorządu terytorialnego jako podstawy podejmowania przez samorząd zadań o charakterze organizatorskim i wykonawczym z zakresu administracji zarządczej (gospodarczej - *dominium*). Wymaga to stosownych zmian w przepisach określających zakres działania jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych rodzajów, tak w ustawach ustrojowych, jak i w ustawach działowych.

Chociaż problematyka nadzoru nad samorządem nie objęta tematyką Forum w dn. 1 grudnia 2010 r., należy tu od razu wskazać, że w zakresie, o którym mowa wyżej, przesłanką nieważności aktu powinno być jedynie stwierdzenie, iż dotyczy on spraw wyłączonych *expressis verbis* z zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego lub narusza kompetencje innego podmiotu (organu) władzy publicznej, określone ustawowo jako zastrzeżone dla tego podmiotu czy organu (zob. art. 6 ust. 1 usg), albo, że narusza sposoby (standardy) realizacji danego zadania ustalone w ustawie odrębnej.

Powyższe nie dotyczy sfery *imperium*, tj. kompetencji władczych samorządu (w tym – stanowienia prawa miejscowego oraz wydawania decyzji w sprawach indywidualnych), dla których realizacji zawsze potrzebna jest wyraźna podstawa prawna.

2. Gmina

Istotą zmiany winno być ograniczenie katalogu zawartego w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tak, aby nie budziło wątpliwości, iż podstawowym zadaniem publicznym, które gmina realizuje samodzielnie, jest „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, zaś wymienione w tym przepisie „sprawy”, mają charakter jedynie przykładowy i nie ograniczają gminy w podejmowaniu innych działań, istotnych dla danej wspólnoty samorządowej.

Przykładowo, nowe brzmienie art. 7 ust. 1 może być następujące:

„Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego i ochrony środowiska,*
- 2) infrastruktury technicznej i gospodarki komunalnej,*
- 3) ze sfery społecznej, w tym ochronę zdrowia, pomoc społeczną, oświatę, kulturę i sport,*
- 4) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,*
- 5) polityki rozwoju.”*

W konsekwencji, w przepisie, który ustala zakres wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2), należy dodać dwa punkty:

- *podejmowanie uchwał w sprawach polityki rozwoju (np. jako pkt 4a);*
- *podejmowanie uchwał w sprawie podjęcia działań służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie nie uregulowanym przez odrębne ustawy, w tym także ustalanie sposobu i form prowadzenia takiej działalności (np. jako pkt 10a).*

Jednocześnie – w związku z powyższym rozszerzeniem wyłącznej właściwości rady gminy – należy zmienić relacje między organem stanowiącym a organem wykonawczym gminy, poprzez wyeliminowanie domniemania kompetencji na rzecz rady gminy, zawartego w art. 18 ust. 1. Warto też tu zaznaczyć, że przepis ten,

różnicując relacje między organami stanowiącymi i wykonawczymi gminy oraz powiatu (bowiem ustawa o samorządzie powiatowym nie zawiera odpowiednika art. 18 ust. 1) rodzi trudności w działaniu organów miasta na prawach powiatu.

W rezultacie należy przyjąć (np. przez dodanie ust. 1a w art. 26), że o ile ustawy odrębne nie stanowią inaczej, do właściwości wójta należą wszelkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy.

3. Powiat

Zmiany w zakresie działania powiatu winny polegać na dodaniu do katalogu zawartego w art. 4 usp spraw dot. prowadzenia polityki rozwoju. Takie rozszerzenie zakresu działania powiatu (a w konsekwencji – także w zakresie właściwości rady powiatu, poprzez dodanie jej kompetencji do podejmowania uchwał w sprawach polityki rozwoju) wymaga jednak podkreślenia, że polityka rozwoju powiatu musi być uzgadniana z gminami należącymi do powiatu. Istotą bowiem relacji między gminami a powiatem jest komplementarna (uzupełniająca) rola powiatu, co wynika wprost zarówno z Konstytucji RP (art. 164 ust. 1), jak i z art. 4 ust. 1 *in principio* ustawy powiatowej, który stwierdza, iż powiat wykonuje zadania publiczne „o charakterze ponadgminnym”.

Potrzebna jest też zmiana charakteru organu wykonawczego powiatu – z kolegialnego (zarząd powiatu) na monokratyczny: w takim ujęciu starosta (analogicznie do obecnej pozycji wójta) będzie wykonywał zarówno dotychczasowe kompetencje zarządu powiatu, jak i kompetencje starosty w zakresie postępowania administracyjnego. Podobnie jak wójt, starosta powinien powoływać swojego zastępcę lub zastępców.

Doradcy Pana Prezydenta zgodnie uważają, że – wbrew poglądom wyrażanym niejednokrotnie w debacie publicznej – starosta powinien być, jak dotychczas, wybierany przez radę powiatu. Stanowisko takie uzasadnia się na kilka sposobów. Jak wskazano powyżej – rola powiatu jest komplementarna względem gmin należących do powiatu, co oznacza, że gminy te i ich powiat powinny ze sobą jak najściślej współpracować. Tymczasem starosta wybierany w wyborach bezpośrednich, dysponujący więc bardzo silnym mandatem demokratycznym, może zechcieć wykorzystywać tę swoją pozycję w relacjach z gminami. Skoro zaś organy wykonawczo-zarządzające gmin (wójtowie) również pochodzą z wyborów bezpośrednich, tym bardziej prawdopodobny byłby bezpośredni konflikt między nimi a starostą, gdyby to stanowisko miało być obsadzone w trybie bezpośrednich wyborów. Prawo musi w zarządzaniu publicznym służyć budowaniu współpracy, tworząc mechanizmy współdziałania i ucierania interesów podmiotów, których współpraca jest konieczna choćby z tego względu, że wszystkie one (gminy i powiaty) należą do tej samej kategorii samorządu (samorząd lokalny – por. art. 164 ust. 2 Konstytucji RP)¹.

Starosta winien w tej sytuacji organizować współdziałanie gmin i powiatu, w tym zwłaszcza – uzgadnianie poglądów w różnych sprawach dotyczących całej społeczności lokalnej. Dotyczy to przede wszystkim tych obszarów, na których spotykają się zakresy działania gminy i powiatu, gdzie zatem chodzi o tworzenie systemów instytucjonalnych spójnych z punktu widzenia osób korzystających z usług publicznych danego rodzaju (np. w sferze oświaty, gdzie gmina prowadzi szkoły podstawowe i gimnazja, zaś powiat – szkoły ponadgimnazjalne). Mechanizmem, który powinien udroźnić współdziałanie między a gminami a powiatem, może stać się konwent powiatowy – instytucja działająca dziś na zasadach dobrowolności w znacznej części powiatów, która powinna znaleźć umocowanie ustawowe. Na obecnym Forum problematyka współdziałania w

¹ W dużym mieście, tj. w mieście na prawach powiatu zadania obu tych podmiotów – gmin i powiatu znajdują się w jednolitym zakresie działania władz miejskich – rady miasta i prezydenta miasta.

samorządzie nie jest rozważana, jednakże – w związku z propozycją przypisania powiatowi uprawnień do prowadzenia polityki rozwoju – należy z naciskiem podkreślić, że strategia rozwoju powiatu musi być ustawowo opisana jako strategia łącząca spojrzenie powiatowe z intencjami gmin. Oznacza to, że w odniesieniu do projektu strategii rozwoju powiatu to właśnie konwent – poza innymi jego zadaniami, których omawianie tu nie podejmujemy – stanie się głównym forum tych uzgodnień.

4. Województwo

Wyrażamy pogląd, że upływ 12 lat (trzech kadencji) funkcjonowania samorządu regionalnego dowodnie pokazuje, że jego rola w zarządzaniu publicznym jest bardzo duża a przy tym zupełnie odmienna, aniżeli samorządu lokalnego. W szczególności istotne jest to, że samorząd regionalny stanowi płaszczyznę, na której interesy lokalne (samorząd gminny i powiatowy) spotykają się z podejściem ogólnopaństwowym (rząd i ministrowie), a nawet europejskim. Zwłaszcza istotna jest rola samorządu województwa w kreowaniu strategii rozwoju regionu, w tym także – w koordynacji na terenie województwa polityk resortowych (sektorowych) kreowanych na poziomie rządu.

Z tego względu, by samorząd województwa skutecznie wypełniał swoją misję, konieczna staje się zmiana niektórych zasad działania organu wykonawczego w samorządzie województwa. Chodzi w szczególności o zmianę pozycji członków zarządu województwa. Obecnie występują oni w dwóch rolach: są członkami organu kolegialnego (zarządu województwa) i w tych ramach biorą udział w podejmowaniu przez zarząd różnych rozstrzygnięć, w sprawach, które ustawy przypisują temu organowi. Po wtóre – działają z upoważnienia marszałka i w jego imieniu, w różnych sprawach powierzonych im do prowadzenia, należących wszakże z mocy ustawy do marszałka.

Należy zmienić ten mechanizm. Członkowie zarządu województwa, oprócz działania w ramach organu kolegialnego (zarządu) winni uzyskać samodzielną pozycję a zarazem ponosić indywidualną odpowiedzialność w zakresie dziedziny/ dziedzin administracji, które zostaną im powierzone w ramach podziału pracy w zarządzie. W praktyce będzie to oznaczało, że członkowie zarządu będą kierować jednostkami organizacyjnymi województwa obsługującymi powierzoną im dziedzinę/ dziedziny zarządzania oraz będą w imieniu własnym (a nie w imieniu marszałka województwa) wydawać w tych dziedzinach decyzje administracyjne a także – w imieniu i na rachunek województwa – podejmować inne działania (czynności prawne), które służą realizacji zadań województwa.

Zatem sejmik wybierałby marszałka, który z kolei w ciągu 2 tygodni od wyboru przedstawiałby sejmikowi propozycje składu zarządu z podziałem kompetencji (ustaleniem zakresu odpowiedzialności) między jego członków, w oparciu o ustalenia statutu województwa. Kandydatury te byłyby opiniowane przez komisje problemowe sejmiku, który następnie głosowałby nad udzieleniem wotum zaufania dla zarządu województwa.

Jeśli w trakcie kadencji sejmik przegłosuje wotum nieufności dla marszałka, marszałek podaje się do dymisji wraz z całym zarządem. Jednakże powinno to być tzw. konstruktywne wotum nieufności; oznacza to, że odwołanie marszałka (i zarządu) byłoby możliwe jedynie wraz z równoczesnym powołaniem na to stanowisko innej osoby.

Sejmik mógłby też udzielić wotum nieufności wybranemu członkowi zarządu. W takim przypadku marszałek wyznaczałby inną osobę do pełnienia tej funkcji.

5. Organy stanowiące i wykonawcze – niektóre zagadnienia wspólne

Wszystkie uchwały rady / sejmiku powinny zapadać w głosowaniu jawnym, tzw. „rejestrowanym” (tzn. z imiennym zaznaczeniem, kto jak głosował). Wyniki głosowań

są upubliczniane. Głosowania tajne odbywają się tylko w przypadkach określonych przez ustawę.

Wójt, starosta, członkowie zarządu województwa powinni mieć obowiązek uczestniczenia w posiedzeniach organu stanowiącego. W województwie projekty uchwał sejmiku wnoszone przez zarząd podpisuje marszałek z kontrasygnatą właściwego członka zarządu. Wójta lub starostę, po uprzednim uzgodnieniu z przewodniczącym rady, może zastąpić upoważniony zastępca, jednakże w sprawach o charakterze programowym (np. plan zagospodarowania przestrzennego, budżet, strategia rozwoju) wymagana jest osobista obecność.

Budżet biura rady/ sejmiku musi być określony w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Biuro zapewnia obsługę administracyjną i prawną radzie/ sejmikowi. Regulamin biura zatwierdza przewodniczący organu stanowiącego. Dyrektor biura (pracownik obsługujący radę w mniejszych gminach) podlega bezpośrednio przewodniczącemu organu stanowiącego. Przy zatrudnianiu dyrektora biura (pracownika obsługującego radę) w pracach komisji uczestniczy, z wiążącym głosem sprzeciwu, przewodniczący rady, przy zatrudnianiu innych pracowników biura – dyrektor biura, któremu pracownicy ci podlegają.

6. Budżet i absolutorium

Sprawy gospodarki finansowej i budżetu nie należą do tematyki obecnego Forum. Jednakże przy omawianiu relacji władzy wykonawczej i uchwałodawczej w samorządzie pojawiła się kwestia, czy należy zagwarantować radzie/ sejmikowi możliwość określania szczegółowości budżetu oraz przyjęcia, że wydatki jakie zostaną do niego wpisane, nawet te na poziomie paragrafu, nie będą bez zgody rady / sejmiku z budżetu usunięte lub zmienione (postuluje się zmianę art. 257 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tak aby uwzględniał szczegółowość budżetu ustaloną przez organ stanowiący²).

Co do absolutorium, potrzebna jest głęboka zmian rozwiązań prawnych. Należy stwierdzić, że:

- a) komisje rewizyjne całkowicie nie sprawdziły się jako podstawowe, i wiodące, organy wewnętrzne rad (sejmików) w procedurze absolutorijnej;
- b) regionalne izby obrachunkowe nie mogą przy obowiązującym stanie prawnym, w sposób przejrzysty dla radnych przedstawiać swojego stanowiska w sprawie poprawności wykonania budżetu przez organ wykonawczy;
- c) zapisane w ustawach ustrojowych zasady, a przede wszystkim skutki głosowań w sprawie absolutorium są dla radnych mało czytelne; powodują też trudności interpretacyjne dla organów nadzoru, w tym dla sądów administracyjnych.

Dlatego należy dokonać zmian, w wyniku których komisje rewizyjne przestaną pełnić rolę podstawowego organu wewnętrznego rady oceniającego wykonanie budżetu przez organ wykonawczy. W tej procedurze należy zrównać wszystkie komisje stałe organu stanowiącego, wprowadzając obowiązek przedstawienia oceny wykonania budżetu przez wszystkie komisje. W związku z tym należy rozszerzyć uprawnienia kontrolne wszystkich komisji stałych.

Regionalne izby obrachunkowe powinny wydawać opinie o wykonaniu budżetu na podstawie przedkładanych przez organy wykonawcze sprawozdań (określonych w ustawie) oraz wyników własnej działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniotwórczej, a także sprawować nadzór nad uchwałami organów stanowiących w sprawie

² Art. 257. W toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu: ... (3) wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;...

wykonania budżetu³. Wniosek dalej idący byłby taki, żeby procedury te były w ogóle prowadzone poza radą/ sejmikiem i by nie wymagały żadnych uchwał ze strony organu stanowiącego, który zostałby jedynie poinformowany o stanowisku RIO. W przypadku negatywnej oceny RIO, po wysłuchaniu wyjaśnień wójta rada gminy mogłaby podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania, zaś rada powiatu i sejmik mogłyby odwołać starostę/ zarząd województwa (chyba, że utrata stanowiska byłaby skutkiem prawomocnie orzeczonego zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi).

Niezależnie od powyższego należy przewidzieć coroczną ocenę realizacji uchwał przez organ wykonawczy, w tym – ocenę wykonania uchwał wyznaczających kierunki (strategię) rozwoju. Ta ocena powinna być subiektywną, nieskrępowaną przepisami prawa opinią organu stanowiącego o wykonywaniu obowiązków przez organ wykonawczy. Ocena negatywna pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stanowiłaby zarazem o ogłoszeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego. W odniesieniu do starosty i zarządu województwa ocena negatywna byłaby równoznaczna z wotum nieufności, zaś brak zdolności rady/ sejmiku do równoczesnego powołania nowego organu wykonawczego byłby równoznaczny z rozwiązaniem rady/ sejmiku i rozpisaniem nowych wyborów.

7. Senat

Członkostwo w organach stanowiących samorządu terytorialnego a także stanowisko wójta, burmistrza, prezydenta miasta może być łączone z mandatem senatora.

Opracowanie: prof. Michał Kulesza
Doradca Prezydenta RP

³ dotychczasowe opinie o wnioskach komisji rewizyjnej mogą się odnosić tylko do oceny poprawności formalnej postępowania komisji rewizyjnej, nie mogą zaś dotyczyć istoty wniosku. W efekcie opinia pozytywna RIO do wniosku komisji rewizyjnej jest ocenianą przez radnych, ale też i przez mieszkańców jako potwierdzenie przez fachowy organ zewnętrzny, że wniosek komisji rewizyjnej o nieudzielenie lub udzielenie absolutorium jest zasadny.

Zgłoszone do Forum Debaty Publicznej propozycje rozwiązań

Propozycje zmian w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i ustawie z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych

W celu przełamania trwających i nasilających się w ostatnich latach sporów interpretacyjnych dotyczących art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz uwzględnienia nowych obszarów aktywności gmin (wynikających m.in. z ustaw szczegółowych) proponuję następujące zmiany (w części dotyczącej absolutorium także w ustawie o samorządzie powiatowymi i wojewódzkim):

I. Zmiany w ustawie o samorządzie gminnym

(w rozdziale 2. Zakres działania i zadania gminy):

1. W art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy, jeżeli ustawy tak stanowią. Pozostałe zadania gmina realizuje jako dobrowolne zadania własne na podstawie uchwał organu stanowiącego.”

2. Po art. 7 dodaje się nowy art. 7a w brzmieniu:

„Art. 7a.

1. Gmina prowadzi politykę rozwoju w granicach określonych ustawą.

2. Cele i zadania gmina może realizować poprzez pozyskiwanie i łączenie środków publicznych i prywatnych oraz poprzez partnerstwo publiczno-prywatne.”

3. W art. 10 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Gminy mogą udzielać pomocy humanitarnej społecznościom lokalnym poza granicami Polski po uprzednim zasięgnięciu opinii ministerstwa spraw zagranicznych. Decyzję o wysokości i formach pomocy podejmuje organ stanowiący.”

II. Kompleks zmian w przepisach dotyczących absolutorium

Wyjaśnienie motywów zaproponowanych poniżej zmian

Dotychczasowa praktyka wykazała słabości lub nieskuteczność obowiązujących norm prawnych; w relacjach:

- 1) organ stanowiący – organ wykonawczy,
- 2) organ stanowiący – regionalna izba obrachunkowa.

Należy stwierdzić, że:

- 1) komisje rewizyjne całkowicie nie sprawdziły się jako podstawowe, i wiodące, organy wewnętrzne rad (sejmików) w procedurze absolutorijnej.
- 2) regionalne izby obrachunkowe nie mogą przy obowiązującym stanie prawnym, w sposób przejrzysty dla radnych przedstawiać swojego stanowiska w sprawie poprawności wykonania budżetu przez organ wykonawczy.

3) zapisane w ustawach ustrojowych: gminnej, powiatowej i wojewódzkiej zasady, a przede wszystkim skutki głosowań w sprawie absolutorium, są dla radnych mało czytelne; powodują też trudności interpretacyjne dla organów nadzoru, w tym dla sądów administracyjnych.

Wnioski:

1. W ustawie o finansach publicznych, w ustawie o samorządzie gminnym i w ustawie o rio należy dokonać zmian, w wyniku których komisje rewizyjne przestaną pełnić rolę podstawowego organu wewnętrznego rady oceniającego wykonanie budżetu przez organ wykonawczy. W tej procedurze należy zrównać wszystkie komisje stałe organu stanowiącego.

[przypomnieć należy, że ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. nie przewidywała w ogóle tworzenia komisji rewizyjnych – jako obowiązkowych – dopiero nowelizacja z 1995 r. wprowadziła art. 18a]

2. Należy wprowadzić obowiązek przedstawienia oceny wykonania budżetu przez wszystkie komisje.

3. Regionalne izby obrachunkowe powinny mieć jasno określone, następujące zadania:

a) nadzór nad uchwałami w sprawie absolutorium,

b) wydawanie opinii o wykonaniu budżetu na podstawie przedkładanych przez organy wykonawcze sprawozdaniach (określonych w ustawie) oraz wyników własnej działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej.

[dotychczasowe opinie o wnioskach komisji rewizyjnej mogły się odnieść tylko do oceny poprawności formalnej postępowania komisji rewizyjnej - a nie mogły dotyczyć istoty wniosku - co oczywiste. W efekcie opinia pozytywna do wniosku komisji rewizyjnej (o nieudzielenie lub udzielenia absolutorium) była oceniana przez radnych, ale też i przez mieszkańców jako potwierdzenie przez fachowy organ zewnętrzny, że wniosek jest zasadny - a przecież opinia nie mogła w żaden sposób odnosić się do istoty wniosku!]

Proponowane zmiany w ustawach

1. W ustawie o samorządzie gminnym:

1) w art. 18 art. 2 pkt 4 sformułowanie „udzielenia lub nieudzielenia” skreśla się,

2) art. 18a ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Komisja rewizyjna może, nie częściej jednak niż co dwa lata, zlecać wykonanie przez audytora zewnętrznego analizę efektywności wykonywania zadań przez organ wykonawczy.”

3) w art. 28a:

a) w ustępie 1 w zdaniu pierwszym sformułowanie „w sprawie nieudzielenia” zastępuje się sformułowaniem: „o nieudzieleniu”, a zdanie drugie skreśla się;

b) ustęp 2 otrzymuje nowe brzmienie:

„2. Absolutorium jest udzielone gdy za udzieleniem absolutorium głosuje bezwzględna większość ustawowego składu rady, a nieudzielone gdy przeciw udzieleniu absolutorium głosuje bezwzględna większość ustawowego składu rady.

Brak bezwzględnej większości za lub przeciw udzieleniu absolutorium oznacza, że rada nie podjęła uchwały o absolutorium.”

c) ustęp 3 otrzymuje nowe brzmienie:

„3. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny określonej w ust. 1 po zapoznaniu się ze stanowiskiem kolegium regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchaniu wyjaśnień wójta”.

d) ustęp 4 skreśla się.

2. W ustawie o samorządzie powiatowym:

1) w art. 12 pkt 6 sformułowanie „udzielenia lub nieudzielenia” skreśla się;

2) w art. 13 skreśla się ustęp 2;

3) w art. 16 skreśla się ust. 3;

4) w art. 30:

a) w ust. 1 sformułowanie: „w sprawie nieudzielenia” zastępuje się sformułowaniem „o nieudzieleniu”;

b) ust. 1a otrzymuje nowe brzmienie:

„1a. Absolutorium jest udzielone gdy za udzieleniem absolutorium głosuje bezwzględna większość ustawowego składu rady, a nieudzielone gdy przeciw udzieleniu absolutorium głosuje bezwzględna większość ustawowego składu rady. Brak bezwzględnej większości za lub przeciw udzieleniu absolutorium oznacza, że rada nie podjęła uchwały o absolutorium.”

c) ust. 2 otrzymuje nowe brzmienie:

„2. Rada powiatu rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z przyczyny, o której mowa w ust. 1, po zapoznaniu się ze stanowiskiem kolegium regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady powiatu o nieudzieleniu zarządowi powiatu absolutorium oraz wysłuchaniu wyjaśnień zarządu. Rada powiatu może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.”

3. W ustawie o samorządzie województwa:

1) w art. 18 pkt 10 sformułowanie „udzielenia lub nieudzielenia” skreśla się;

2) w art. 19 skreśla się ustęp 3;

3) w art. 30 skreśla się ustęp 3;

4) w art. 34:

a) w ust. 1 sformułowanie „w sprawie nieudzielenia”, zastępuje się sformułowaniem „o nieudzieleniu”;

b) ust. 1a otrzymuje nowe brzmienie:

„1a. Absolutorium jest udzielone gdy za udzieleniem absolutorium głosuje bezwzględna większość ustawowego składu sejmiku, a nieudzielone gdy przeciw udzieleniu absolutorium głosuje bezwzględna większość ustawowego składu sejmiku. Brak bezwzględnej większości za lub przeciw udzieleniu absolutorium oznacza, że rada nie podjęła uchwały o absolutorium.”

c) ust. 2 otrzymuje nowe brzmienie:

„2. Sejmik województwa rozpoznaje sprawę odwołania zarządu województwa z przyczyny określonej w ust. 1 po zapoznaniu się ze stanowiskiem kolegium regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały o nieudzieleniu zarządowi województwa absolutorium oraz wysłuchaniu wyjaśnień zarządu. Sejmik może odwołać zarząd województwa większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym.”

d) ust. 3 skreśla się.

III. Zmiany w innych ustawach

Przy przyjęciu propozycji z częściach I i II niezbędne są następujące zmiany w ustawie o finansach publicznych i ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych:

1. W ustawie o finansach publicznych:

1) w art. 211 dodaje się nowy ust. 6 w brzmieniu:

„6. W budżecie muszą być ujęte wydatki związane z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz wynikające z zawartych porozumień i umów.”

2) w art. 270:

a) ust. 2 otrzymuje nowe brzmienie:

„2. Komisje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatrują sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o wykonaniu budżetu oraz informację, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268, przedmiotem rozpatrzenia przez komisje jest również opinia z tego badania.”

b) ustęp 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Na podstawie dokumentów, o których mowa w ust. 2 komisje przedstawiają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następnego po roku budżetowym, opinie w sprawie wykonania budżetu”;

3) w art. 271 w ustępie 1 pkt 6 otrzymuje nowe brzmienie:

„6) opiniami komisji, o których mowa w art. 270 ust. 3”.

2. W ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych:

1) w art. 11 dodaje się ustęp 5 w następującym brzmieniu:

„5. Prezes izby powiadamia przewodniczącego rady (sejmiku) i organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego o wyniku postępowania nadzorczego w stosunku do uchwały o nieudzieleniu absolutorium w ciągu 30 dni od wpłynięcia uchwały.”

2) w art. 13:

a) pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) wydawanie opinii o wykonaniu budżetu na podstawie przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami oraz wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej izby”.

b) pkt 8) skreśla się.

3) w art. 19 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W sprawach, o których mowa w art. 13 pkt 5 izby wydają opinie w terminie do 31 maja roku następnego po roku budżetowym”;

4) w art. 21 w ustępie 3 sformułowanie „sprawozdaniu z wykonania” zastępuje się sformułowaniem „o wykonaniu”.

Opracowanie zgłoszone do FDP:
dr Bogdan Cybulski

Warszawa dnia 22 listopada 2010 r.

Minister Olgierd Dziekoński
Sekretarz Stanu
Kancelaria Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Ministrze

Odpowiadając na list, jaki kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wysłała do różnych ciał obywatelskich, w którym czytamy, cyt.: „7 października 2010 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski zainaugurował Forum Debaty Publicznej „Samorząd Terytorialny dla Polski”. Głównym zadaniem tego Forum jest wypracowanie propozycji konkretnych zmian legislacyjnych w kwestiach istotnych dla samorządu terytorialnego”... przesłane przez państwa propozycje dotyczące modernizacji rozwiązań ustrojowych zostaną opublikowane w tzw. białej księdze samorządu terytorialnego, która będzie stanowić podstawę do dalszych prac”, Fundacja im. J. Madisona, na podstawie wieloletnich studiów i obserwacji skutków społecznych, politycznych i gospodarczych stosowanych ordynacji samorządowych, przedstawia następującą konkluzję generalną:

Sejm nie powinien ustawowo rozstrzygać zagadnień ordynacji wyborczych do organów samorządu terytorialnego. Ilu rada ma liczyć radnych, w jaki sposób mają być wybierani, ect., ect., powinno być sprawą wewnętrzną samorządów i przez nie uchwalanych.

W związku z powyższym proponujemy, aby ustawa „Kodeks wyborczy”, w części dotyczącej wyborów organów samorządu terytorialnego, jako punkt poprzedzający kolejne artykuły, wprowadzała zapis o następującej treści:

- Każda rada samorządu terytorialnego może ustanowić własną ordynację wyborczą i nie stosować się do niniejszych artykułów dotyczących wyborów organów samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie:

Istnieje niebezpieczeństwo, że bezwzględne oddanie samorządom problematyki wyborów mogłoby wywołać chaos. Nie wszystkie rady poradziłyby sobie z ustanawianiem autonomicznych ordynacji wyborczych. Wobec tego, wskazano jest, aby istniał schemat, z którego samorządy mogą skorzystać, ale nie są do tego ustawowo przymuszane. Taki zapis realizuje demokratyczną zasadę wolnych wyborów. Rady, okrzepłe, sprawne, zdolne tworzyć własne lokalne prawo, spójne z miejscowymi potrzebami, powinny mieć możliwość wybierania swoich reprezentantów według własnych, niezależnych koncepcji. Tego typu rozwiązanie ustawowe, wzmacnia kapitał społeczny, wychodzi naprzeciw rozwojowi samorządności i jest istotnym elementem tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Działa pro publico bono.

Mariusz Wis

Prezes Fundacji im. J. Madisona



Stowarzyszenie na rzecz Zmiany Systemu Wyborczego - Jednomandatowe Okręgi Wyborcze

Biuro Krajowe: ul. Białoskórnicza 3/1, 50-134 Wrocław, tel. (71) 342-46-44

e-mail: spes@spes.wroc.pl, j.przystawa@cyf.gov.pl

www.jow.pl

Warszawa, 30 listopada 2010

Memorandum

Dla Pana Prezydenta Rzeczypospolitej

W kwestii rozwiązań prawnych o samorządzie terytorialnym

- I. Stowarzyszenie stoi na stanowisku, że sprawą o kluczowym znaczeniu dla Państwa Polskiego, w tym także dla samorządu terytorialnego jest kwestia ordynacji wyborczej do Sejmu i wprowadzenie na miejsce ordynacji obecnie obowiązującej wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW) na wzór brytyjskiego systemu First-Past-The-Post. Obecna ordynacja wyborcza generuje niekorzystną z punktu widzenia obywateli strukturę partii politycznych, które zamiast promowania ważnych koncepcji ustrojowych i państwowych i organizowania obywateli wokół proponowanych rozwiązań – stały się potężnymi i pasożytniczymi grupami interesu, dla których samorządy terytorialne stanowią jedynie należny im partyjny łup. Partyjne walki o podział tych łupów na szczeblu samorządowym niejednokrotnie paraliżują podejmowane przez obywateli wysiłki racjonalnego rozwiązywania spraw publicznych.
- II. Stowarzyszenie uważa, że Prezydent Rzeczypospolitej powinien wykorzystać swoje prerogatywy konstytucyjne dla zarządzenia referendum obywatelskiego w sprawie wprowadzenia JOW w wyborach do Sejmu. Do takiego kroku upoważnia Go i zobowiązuje przeprowadzona w 2005 roku akcja zbierania podpisów pod wnioskiem o referendum „4 razy TAK”, jak również wielokrotnie deklarowana przez Platformę Obywatelską wola wprowadzenia JOW w wyborach do Sejmu.
- III. Stowarzyszenie w swojej działalności popularyzuje i propaguje pogląd, że naturalnym i właściwym sposobem wyboru przedstawicieli społeczności obywatelskich są wybory w JOW, albowiem, jak argumentuje Karl Popper w swoim fundamentalnym opracowaniu „O demokracji” jedynym obowiązkiem reprezentanta obywateli jest odpowiedzialność przed wyborcami. Realizację takiej odpowiedzialności najpełniej umożliwiają wybory w JOW. Dlatego Stowarzyszenie popiera i będzie popierać wszelkie działania zmierzające w kierunku wprowadzenia JOW na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Stowarzyszenia uważa, że proponowane zmiany, które mają wprowadzić JOW tylko w gminach poniżej 40 tysięcy mieszkańców są dalece nie zadowalające.
- IV. W kwestii komitetów wyborczych uważamy, że żadne komitety wyborcze nie są wyborcom do niczego potrzebne: zasadą kandydowania, które najpełniej zachowuje bierne prawo wyborcze obywateli jest kandydowanie wolne dla każdego. Do zarejestrowania kandydata na radnego, wójta, burmistrza, prezydenta miasta i na każde inne stanowisko z wyboru obywatelskiego powinno wystarczyć zgłoszenie kandydatury poparte co najwyżej 10 podpisami wyborców z danego okręgu. Skoro taka liczba podpisów wystarcza do zarejestrowania kandydata do Parlamentu Wielkiej Brytanii, Kanady czy innych krajów, to znaczy, że jest to ilość najzupełniej wystarczająca do

zarejestrowania kandydata na radnego, wójta czy burmistrza. Postulat ten odnosi się w pierwszym rzędzie do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Warto przy tym rozważyć sprawę wpłacenia przez kandydat niewysokiej kaucji pieniężnej, dla uniknięcia zgłaszania kandydatów niepoważnych.

- V. Uważamy, że wszystkie wybory w JOW powinny się odbywać w jednej turze, a więc na zasadzie „zwycięzca bierze wszystko”. Jak pokazuje praktyka wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (a także doświadczenia francuskie), istnienie drugiej tury wyborów wpływa niekorzystnie na wynik wyborów i na atmosferę społeczną, a jest poważnym obciążeniem finansowym. Niekorzystne działanie drugiej tury sprowadza się przede wszystkim do tego, że konfliktuje ono społeczności wyborców, wprowadza elementy o charakterze korupcyjnym, zakulisowych uzgodnień pomiędzy przegranymi, którzy mają okazję łączyć się przeciwko kandydatowi cieszącemu się największym poparciem.
- VI. Wprowadzenie JOW eliminuje równocześnie konieczność istnienia Centralnej Komisji Wyborczej: wybory powinny być rozstrzygane w JOW, na miejscu, w okręgu wyborczym, w którym powinien być powoływany Okręgowy Komisarz Wyborczy, nadzorujący prawidłowość i zgodność z prawem przeprowadzanych wyborów. Komisarz Wyborczy, po jawnym i publicznym przeliczeniu głosów, ogłaszał by przyznanie odpowiedniego mandatu.



Jerzy Przystawa
Prezes Zarządu