

dr Dawid Sześciło

Zakład Nauki Administracji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

dawid.szescilo@uw.edu.pl

ANALIZA

PREZYDENCKIEGO PROJEKTU USTAWY O WSPÓŁDZIAŁANIU W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM NA RZECZ ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO

We wrześniu do łaski marszałkowskiej trafił prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (dalej jako: Projekt¹). Prace nad Projektem trwały już od 2010 r., ale zakres proponowanych w nim zmian sprawił, że potrzebnych było kilka rund konsultacji społecznych zanim Prezydent zdecydował się przedstawić Projekt parlamentowi. Niniejsza analiza stanowi próbę wstępnej oceny wybranych rozwiązań zawartych w obszernym Projekcie. Szczególnie wiele uwagi poświęcamy rozwiązaniom dotyczącym wzmocnienia udziału obywateli w działaniach samorządu terytorialnego. Struktura opracowania jest następująca: syntetycznie omówiono niektóre propozycje ujęte w Projekcie, następnie poddano je krytycznej analizie zakończonej rekomendacjami dotyczącymi uzupełnienia czy skorygowania Projektu.

KONSULTACJE SPOŁECZNE

Projekt przewiduje rozbudowanie ustawowej regulacji konsultacji społecznych w samorządach. Obecnie ustawa o samorządzie gminnym (analogicznie ustawy: o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa²) w art. 5a lakonicznie reguluje instytucję konsultacji społecznych na poziomie gminnym poprzez wskazanie, że: „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy” (art. 5a ust. 1 u.s.g.). Kwestię bardziej szczegółowego określenia zasad i trybu konsultacji ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia radom gmin w formie stosownych uchwał (art. 5a ust. 2 u.s.g.).

¹ Projekt w wersji skierowanej do Sejmu oraz w poprzednich wersjach dostępny jest na stronie internetowej prezydenckiego Forum Debaty Publicznej: <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzcie/> oraz <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,18,projekt-ustawy-samorzadowej.html>.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578 ze zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 ze zm.

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, maszglas@batory.org.pl

Konsultacje obligatoryjne mają charakter wyjątkowy ponieważ obowiązek przeprowadzenia konsultacji dotyczy tylko:

- tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g.)³;
 - nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i określenia jego granic (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.g.);
 - ustalenia i zmiany nazwy gminy oraz siedziby jej władz (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.s.g.);
 - utworzenia jednostki pomocniczej gminy (art. 5 u.s.g.) oraz nadanie jej statutu (art. 35 u.s.g.).
- Rada gminy (rada powiatu, sejmik województwa) jest zobowiązana do przyjęcia uchwały regulującej zasady i tryb prowadzenia konsultacji. Ustawy samorządowe nie precyzują form i metod konsultacji, nie regulują sposobu ich prowadzenia, terminów czy wymogów uczestnictwa w nich. W praktyce na poziomie gmin funkcjonują różnorodne instrumenty konsultacji społecznych. Obejmują one zarówno tradycyjne formy zasięgnięcia opinii obywateli, jak zgromadzenia obywateli czy możliwość zgłaszania wniosków lub uwag, ale także np. metody wykorzystujące nowoczesne technologie – konsultacje internetowe czy SMS-owe. Ciekawe wyliczenie form konsultacji społecznych, zarówno tradycyjnych, jak i bardziej innowacyjnych zawiera niedawna uchwała Rady m.st. Warszawy z 11.07.2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy. Lista technik konsultacji obejmuje tam:

- protokolowane, otwarte spotkania z mieszkańcami;
- pisemne, w tym elektroniczne zbieranie uwag;
- zbieranie uwag w punkcie konsultacyjnym;
- warsztaty projektowe będące ustrukturyzowaną pracą grupy osób, prowadzącą do wypracowania propozycji rozwiązań;
- ankiety, również internetowe;
- panele obywatelskie polegające na regularnym zasięgnięciu przez dłuższy okres opinii dużej, reprezentatywnej grupy mieszkańców.

Warto dodać, że lakoniczną formułę ustawową konsultacji społecznych wykorzystuje się także w procedurze budżetów partycypacyjnych, coraz śmieiej wykorzystywanych w decydowaniu o wydatkach gmin. Zarówno pierwszy w Polsce budżet partycypacyjny w

³ W przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, odstępuje się od przeprowadzenia konsultacji społecznych (art. 4a ust. 4 u.s.g.), zastępując je niejako bardziej zaawansowaną i sformalizowaną formą udziału społeczeństwa jaką jest referendum lokalne.

Sopocie, jak i kolejne, są przeprowadzane jako szczególna forma konsultacji społecznych na podstawie art. 5a u.s.g.

W obecnym stanie prawnym samorządy dysponują zatem szeroką swobodą organizowania i prowadzenia konsultacji społecznych. Celem Projektu wydaje się nie tyle ograniczenie tej swobody, co wzmocnienie pozycji obywateli w toku konsultacji. Po pierwsze, Projekt doprecyzowuje zasady udziału w konsultacjach. Obecnie, mogą w nich uczestniczyć wyłącznie mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego⁴. Zgodnie z Projektem, osoby niebędące mieszkańcami lub inne podmioty będą mogły uczestniczyć w konsultacjach, jeżeli realizacja ich ważnych interesów następuje na obszarze jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje. Po drugie, Projekt wyraźnie przesądza, że konsultacje mają charakter niewiążący. Zdaje się to wynikać z samej istoty konsultacji społecznych, ale projektodawca uznał za stosowne podkreślenie tego faktu. Po trzecie, przewidziano, że konsultacje mogą się odbywać z inicjatywy wójta, na żądanie rady gminy lub na wniosek grupy mieszkańców. Po czwarte, wskazano obligatoryjne elementy uchwały rady gminy określającej zasady konsultacji. Projekt zalicza do nich:

- minimalną liczebność grupy mieszkańców uprawnionych do głosowania w wyborach do rady gminy uprawnionych do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji;
- minimalną treść wniosku mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji oraz kryteria i szczegółowy tryb rozpatrywania przez radę gminy takiego wniosku;
- tryb, formy i terminy informowania o terminie i sposobie przeprowadzenia konsultacji;
- sposób przeprowadzania konsultacji, w szczególności wykorzystania środków komunikowania się na odległość;
- sposób i szczegółowość informowania o wynikach konsultacji.

Istotną nowością proponowaną w Projekcie jest uregulowanie szczególnej formy konsultacji, zwanej wysłuchaniem publicznym. Jest to formuła znana już w parlamentarnym procesie legislacyjnym. Podobnie jak w Sejmie, wysłuchanie publiczne na poziomie władz samorządowych ma obejmować przede wszystkim dyskusję publiczną nad projektami

⁴ Podkreślił to NSA w wyroku z 8 grudnia 2011 r. (II OSK 1562/11.): „Kompetencja organu gminy określona w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, nie obejmuje określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach. Istotnym jest, iż krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze. Fakt pozbawienia praw publicznych, praw wyborczych, czy też ubezwłasnowolnienie mieszkańca gminy nie jest jednoznaczne z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach. Jak zauważył Sąd, w delegacji art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminy, nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia rady gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.“

uchwał. Decyzja o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego należeć ma do rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa). Obowiązek zorganizowania wysłuchania publicznego ma dotyczyć wyłącznie projektu statutu gminy i zmian w statucie, projektu uchwały budżetowej na kolejny rok budżetowy oraz projektów uchwał w sprawie planowania rozwoju. Wysłuchanie publiczne ma się odbywać na sesji rady gminy albo na posiedzeniu właściwej merytorycznie komisji rady w obecności wójta lub upoważnionego przez niego przedstawiciela..

Proponowane w projekcie zmiany dotyczące konsultacji społecznych – choć słuszne co do intencji - są nieco rozczarowujące. Skupiając się wyłącznie na najważniejszych słabościach Projektu, zwracam uwagę na konieczność uzupełnienia go o następujące elementy:

(1) szerszy katalog obligatoryjnych konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne nie powinny być traktowane jako rozwiązanie nadzwyczajne, stosowane tylko w szczególnych przypadkach. To raczej odstępienie od konsultacji powinno być zdarzeniem wyjątkowym. Dlatego też należy się opowiedzieć za wprowadzeniem ogólnego obowiązku prowadzenia konsultacji społecznych w przypadku wszystkich projektów uchwał organów stanowiących samorządów, a także innych rozstrzygnięć istotnych dla mieszkańców. Konsultacje jako formalnie niewiążąca metoda zasięgania opinii obywateli nie stanowią ograniczenia kompetencji wyłonionych w wyborach powszechnych władz lokalnych czy regionalnych. Przy aktualnych możliwościach technologicznych nie muszą się też wiązać z poważnymi kosztami. Stanowią natomiast najprostszą formę udziału członków wspólnoty samorządowej w decydowaniu o sprawach dla nich istotnych. Alternatywnie, należy rozważyć poszerzenie katalogu spraw, w których przeprowadzenie konsultacji społecznych jest obligatoryjne, np. o kwestie zmian wysokości podatków i opłat lokalnych, prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych czy likwidacji albo powierzenia podmiotom prywatnym prowadzenia szkół samorządowych. Szczególnie istotne jest zagwarantowanie obligatoryjnych konsultacji przy projektowaniu i uchwalaniu budżetów gmin. Obecnie coraz popularniejszym rozwiązaniem są tzw. budżety partycypacyjne (obywatelskie). W praktyce jednak pozwalają one mieszkańcom uczestniczyć w decydowaniu o bardzo niewielkiej, najczęściej kilkuprocentowej części lokalnego budżetu. W pozostałym zakresie jakiegokolwiek konsultacje nie są już obowiązkowe.

(2) zapewnienie obowiązku przeprowadzenia konsultacji na wniosek określonej liczby mieszkańców. Raz jeszcze należy podkreślić, że konsultacje mają charakter niewiązący i nie krępują swobody decyzyjnej organów samorządu. Jeżeli zatem nie przewidziano obowiązku prowadzenia konsultacji w odniesieniu do wszystkich projektów uchwał czy innych istotnych

rozstrzygnięć, warto zagwarantować obywatelom co najmniej prawo do skutecznego żądania przeprowadzenia konsultacji. Prawo takie może być obwarowane obowiązkiem uzyskania poparcia określonej liczby mieszkańców dla wniosku o przeprowadzenie konsultacji.

(3) nieograniczona możliwość udziału w konsultacjach podmiotów spoza danej jednostki samorządu terytorialnego. Jest oczywiste, że do udziału w wyborach czy referendach samorządowych powinni być uprawnienie wyłącznie mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego. W konsultacjach społecznych pozytywne efekty może jednak przynieść ich otwarcie dla możliwie najszerszego katalogu podmiotów. Dobrym przykładem są organizacje pozarządowe, które nawet jeśli nie mają swojej siedziby w danej gminie, powiecie czy województwie, mogą wnieść istotny i wartościowy wkład w kwestię omawianą w trakcie konsultacji. Projekt teoretycznie umożliwia udział w konsultacjach podmiotów spoza danej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli realizacja ich ważnych interesów następuje na obszarze jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje. Taka formuła jest nie tylko niejasna i będzie w praktyce wzbudzać liczne wątpliwości interpretacyjne. Problem polega również na tym, że wielu potencjalnych uczestników konsultacji nie działa na rzecz własnego interesu, ale szeroko rozumianego interesu publicznego, czy interesu reprezentowanych przez siebie obywateli. Doprawdy trudno zrozumieć dlaczego udział w konsultacjach społecznych jest traktowany niemal jako posiadanie uprawnień decyzyjnych i w związku z tym poddany takim obostrzeniom.

OBYWATELSKA INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA

Inicjatywa ludowa to obok zgromadzenia ludowego, referendum, plebiscytu czy weta ludowego jeden z najważniejszych instrumentów demokracji bezpośredniej. Konstytucja RP *expressis verbis* gwarantuje prawo obywateli do zgłaszania projektów ustaw. Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”. Szczegółowe zasady postępowania z projektami obywatelskimi reguluje ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁵. Konstytucja czy też ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie gwarantuje oczywiście przyjęcia ustawy zgłoszonej przez grupę obywateli, ale nadaje inicjatywie ludowej szczególny status, m.in. zapewnia, że pierwsze czytanie projektu musi się odbyć na posiedzeniu plenarnym Sejmu (nie może być przeprowadzone na forum komisji sejmowej, co jest praktykowane przy innych projektach). Ponadto, wbrew parlamentarnemu zwyczajowi do projektów

⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 2009 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. z 1999 r., Nr 62, poz. 688 ze zm.

obywatelskich nie stosuje się reguła dyskontynuacji prac legislacyjnych wraz z zakończeniem kadencji Sejmu.

Można by sądzić, że skoro racjonalny ustawodawca (ustrojodawca) przewidział formułę bezpośredniej partycypacji obywateli w wykonywaniu władzy ustawodawczej, to analogiczną regulacją powinien objąć inicjatywę ludową na niższym szczeblu władzy publicznej, czyli w samorządzie lokalnym i regionalnym. Przegląd ustaw ustrojowych samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego wskazuje jednak na brak rozwiązań ustawowych w tym zakresie. W doktrynie prawa samorządowego reprezentowany jest pogląd, wedle którego: „Polski ustawodawca dopuszcza wyposażenie mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w możliwość zgłaszania projektów uchwał i poddawania ich pod głosowanie. Powyższe uprawnienie powinno być określone w statucie jednostki samorządu terytorialnego albo w statucie jednostki pomocniczej gminy.⁶ Wynika z tego, że brak ustawowej formuły inicjatywy ludowej nie stoi na przeszkodzie jej uregulowaniu przez daną jednostkę samorządu terytorialnego pod warunkiem ujęcia tego zagadnienia w statucie danej jednostki. Poglądy doktryny znajdują odzwierciedlenie w praktyce działania jednostek samorządu terytorialnego. Monitoring regulacji lokalnej inicjatywy uchwałodawczej przeprowadzony przez Instytut Spraw Publicznych w 2010 r. wykazał, że statutowe rozwiązania w tym zakresie przyjęły m.in. powiat piaseczyński, miasto Sopot, miasto stołeczne Warszawa⁷. Obywatelską inicjatywę uchwałodawczą wprowadzono także do statutu miasta Łodzi⁸ oraz miasta Szczecina⁹. Również stanowisko organów nadzoru potwierdza z jednej strony – dopuszczalność uregulowania lokalnej inicjatywy uchwałodawczej obywateli, z drugiej zaś – konieczność objęcia jej materiały statutową. Takie wnioski płyną z rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Śląskiego wydanych w sprawie uchwał Rady Miejskiej w Wodzisławiu Śląskim¹⁰ oraz Rady Miejskiej w Gliwicach¹¹. W obu przypadkach istotna część procedury inicjatywy ludowej została uregulowana poza statutem, w formie odrębnych uchwał rad miejskich. Statuty określały jedynie ogólne ramy inicjatywy ludowej (np. minimalną liczbę osób, które muszą poprzeć inicjatywę, aby stała się ona przedmiotem rozpatrzenia przez radę),

⁶ A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 33.

⁷ G. Makowski, *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, [w:] G. Makowski, P. Sobiesiak (red.), *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, Warszawa 2011, s. 59-67.

⁸ Załącznik do uchwały Nr XL/428/96 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 4 września 1996 r., Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 1996 r., Nr 23, poz. 148 ze zm.

⁹ Załącznik do Uchwały Nr XXX/598/04 Rady Miasta Szczecina z dnia 14 grudnia 2004 r., Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2005 r. Nr 10, poz. 178 ze zm.

¹⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.142.2012 Wojewody Śląskiego z dnia 7 maja 2012 r., Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2012 r., poz. 1967.

¹¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.411.2012 Wojewody Śląskiego z dnia 10 października 2012 r., Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2012 r., poz. 4020.

natomiast w pozostałym zakresie odsyłały do odrębnych uchwał szczegółowo określających zasady postępowania z inicjatywami obywatelskimi. W ocenie Wojewody Śląskiego stanowiło to naruszenie art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z uwagi na wkroczenie w materię zastrzeżoną do wyczerpującej regulacji statutowej.

Niezależnie od stosunkowo bogatej praktyki oraz generalnej aprobaty organów nadzoru dla wprowadzania lokalnej inicjatywy uchwałodawczej, nie można jednak lekceważyć zaznaczonej w orzecznictwie sądów administracyjnych linii kwestionującej dopuszczalność pozaustawowej regulacji inicjatywy ludowej. Argumenty przeciwko takiej możliwości szczegółowej wyłożyły WSA we Wrocławiu¹² oraz w Olsztynie¹³, zaś aprobowano do tych orzeczeń odniósł się WSA w Bydgoszczy¹⁴. Zaprezentowane w przywołanych wyrokach stanowisko najpełniej wyraża teza wyroku WSA we Wrocławiu. Zdaniem Sądu: „Brak w ustawie o samorządzie gminnym regulacji odnoszących się do przyznania mieszkańcom prawa do wnoszenia pod obrady rady projektów uchwał ocenić należy jako wybór ustawodawcy; jego milczenie należy interpretować w tym przypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców gminy.” W ocenie WSA we Wrocławiu (także WSA w Olsztynie) brak formuły ustawowej inicjatywy ludowej lub chociażby wyraźnej delegacji do jej ustanowienia przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego przesądza o braku kompetencji tych organów do samodzielnego uregulowania tej materii, nawet w statucie gminy, powiatu czy województwa. Innymi słowy, ustawodawca uregulował zagadnienie form demokracji bezpośredniej w sposób wyczerpujący. Skoro szczegółowo określił zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego, to zaniechanie wprowadzenia stosownej regulacji dotyczącej inicjatywy ludowej należy zinterpretować jako jednoznaczny wyraz woli ustawodawcy, by ta forma demokracji bezpośredniej z pewnych, niewskazanych jednak wprost przyczyn była niedopuszczalna na szczeblu samorządowym.

Ze względu na powyższe wątpliwości, Projekt zakłada ustawowe uregulowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Przewiduje jednak w tym zakresie wyłącznie ogólną gwarancję uprawnień mieszkańców do wnoszenia inicjatywy obywatelskiej. Kwestie szczegółowe pozostawia natomiast do regulacji statutowej jednostek samorządu terytorialnego. Ma on określać w szczególności minimalną liczebność grupy mieszkańców mogącej wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą¹⁵, tryb postępowania z projektem uchwały wniesionym jako

¹² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05.

¹³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08.

¹⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 lipca 2009 r., II SA/Bd 139/09.

¹⁵ W przypadku gmin i powiatów zastrzeżono, że nie może to być więcej niż 15 proc. mieszkańców uprawnionych do głosowania w wyborach do właściwej rady, w przypadku województw, nie więcej niż 5 proc.

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, maszglas@batory.org.pl

obywatelska inicjatywa uchwałodawcza oraz uprawnienia wnioskodawców na etapie prac właściwego organu stanowiącego nad projektem uchwały. Spod inicjatywy ludowej wyraźnie wyłączono sprawy, w których organom wykonawczym przysługuje wyłączna inicjatywa uchwałodawcza. Dotyczy to m.in. projektów budżetu czy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak się wydaje, najistotniejsza zmiana jakościowa, którą może wnieść projekt prezydencki polegałaby na zagwarantowaniu prawa do inicjatywy ludowej tam, gdzie dotychczas statuty jednostek samorządu terytorialnego takiego prawa nie przewidywały.

Ustawowe uregulowanie podstawowych zasad korzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej to niewątpliwie krok we właściwym kierunku. Pomimo, że rozwiązanie to jest już stosowane w niektórych samorządach, brak jakiegokolwiek regulacji ustawowej był przyczyną rozbieżności w orzecznictwie. Regulacja ustawowa może też odegrać rolę upowszechniającą to rozwiązanie, również na poziomie powiatowym czy wojewódzkim, gdzie w zasadzie nie było ono do tej pory stosowane.

Można jednak się zastanawiać, czy Projekt rzeczywiście stworzy szansę szerszego stosowania tego narzędzia. Zasadne jest pozostawienie szczegółowej regulacji korzystania z inicjatywy samym samorządom. Z drugiej strony, ich swoboda regulacyjna w tej kwestii może niekiedy prowadzić do uczynienia tego narzędzia trudnym do wykorzystania. Przykładowo, Projekt dopuszcza w gminach i powiatach ustanowienie w statucie wymaganego progu poparcia inicjatywy na poziomie do 15 proc. liczby uprawnionych do głosowania w wyborach do danej rady. W przypadku największych miast w Polsce oznacza to, że wymagana liczba podpisów może teoretycznie zostać uregulowana na poziomie zbliżonym do liczby niezbędnej do wniesienia projektu ustawy do Sejmu (100 tys.). Z tego względu, zasadnym byłoby obniżenie maksymalnej, dopuszczalnej ustawowej liczby wymaganych podpisów. Celowym byłoby również rozbudowanie proceduralnych gwarancji przysługujących wnioskodawcom, np. w zakresie terminów na zebranie podpisów czy też terminu rozpatrzenia inicjatywy przez właściwą radę.

NOWE FORMY UDZIAŁU OBYWATELI W DZIAŁANIACH SAMORZĄDU

Projekt przewiduje dwie formy prawne samoorganizacji obywateli w celu działania na rzecz lokalnej wspólnoty – stowarzyszenia aktywności lokalnej oraz komitety aktywności lokalnej. Stowarzyszenia mają być szczególnym typem stowarzyszeń zwykłych, czyli nieposiadających osobowości prawnej. Mają one być powoływane przede wszystkim do

realizacji inicjatyw lokalnych na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Podobnie jak stowarzyszenia zwykle nie będą posiadały odrębnej osobowości prawnej, ale przyznana im będzie zdolność prawna i zdolność sądowa. Będą zatem mogli w zakresie realizacji inicjatywy lokalnej, we własnym imieniu nabywać prawa, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane. Będą także uprawnione do otrzymywania dotacji celowych na sfinansowanie inicjatywy lokalnej, a także darowizn. Odpowiedzialność za zobowiązania stowarzyszenia solidarnie będą ponosić jego członkowie. Analogicznie jak w przypadku stowarzyszeń zwykłych konieczne będzie przyjęcie regulaminu stowarzyszenia aktywności lokalnej oraz zawiadomienie starosty o utworzeniu stowarzyszenia.

Komitety aktywności lokalnej mają być równie mało sformalizowaną formą współdziałania obywateli, ale przeznaczoną do realizacji innego typu zadań, a mianowicie budowy, rozbudowy lub remontów dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Komitety będą miały charakter zadaniowy – będą ulegały rozwiązaniu po zrealizowaniu projektu, dla którego zostały powołane. W pozostałym zakresie stosować się do nich będą przepisy dotyczące stowarzyszeń aktywności lokalnej.

Propozycję nowych, mniej sformalizowanych instytucji samoorganizacji obywateli na szczeblu samorządu lokalnego należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Idzie ona w kierunku upowszechniającej się również w Polsce koncepcji współzarządzania czy zarządzania partycypacyjnego. Współzarządzanie to koncepcja ilustrująca zmianę w działaniu administracji publicznej polegającą na zwiększeniu roli aktorów formalnych i nieformalnych grup obywateli w bezpośrednim decydowaniu o sposobie rozwiązywania istotnych problemów społecznych oraz wykonywaniu zadań publicznych. W praktyce, współzarządzanie może jednak przybierać formę bardzo konkretnych rozwiązań. Przejawem tego podejścia jest poszerzanie zakresu oraz rozwijanie innowacyjnych form konsultacji społecznych, a także tworzenie rad, komitetów i innych form zinstytucjonalizowanej współpracy między administracją a zewnętrznymi interesariuszami. To także wspieranie przez administrację obywateli wszędzie tam, gdzie samodzielnie organizują się oni w celu wykonywania zadań publicznych, w pewnym sensie wyręczając administrację publiczną.

Administracja w wielu przypadkach nie musi pełnić wiodącej roli w zaspokajaniu potrzeb obywateli, szczególnie na najniższym szczeblu. Wystarczy, że ułatwi im samoorganizację i współdziałanie, a także zapewni niezbędne wsparcie finansowe. W takim kierunku zmierzają

rozwiązania przyjęte w Projekcie.

Na marginesie należy jednak odnotować, że w ostatecznej wersji Projektu niepotrzebnie zrezygnowano z pomysłu tworzenia tzw. lokalnych forów debaty publicznej. Wedle pierwotnej wersji Projektu jako społecznych ciał doradczych organów samorządu terytorialnego. Miały być tworzone na szczeblu powiatowym i służyć wymianie poglądów na temat kierunków działania samorządu lokalnego i optymalnych sposobów zaspokajania potrzeb mieszkańców. Udział w forach zagwarantowano przedstawicielom władz samorządowych z danego powiatu, organizacjom pozarządowym czy ekspertom. Jakkolwiek takie fora mogą i funkcjonują w praktyce w niektórych samorządach, warto dążyć do upowszechniania tego rozwiązania również poprzez jego uregulowanie ustawowe.

NOWA FORMUŁA KONTROLI RADY NAD WÓJTEM (BURMISTRZEM, PREZYDENTEM MIASTA): SKWITOWANIE ZAMIAST ABSOLUTORIUM

W obecnym stanie prawnym głównym instrumentem weryfikacji pracy organów wykonawczych samorządu jest coroczna procedura udzielenia absolutorium przez organ stanowiący. W gminie komisja rewizyjna rady opiniuje wykonanie budżetu gminy i na tej podstawie występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Przyjęta w ustawach samorządowych konstrukcja prawna absolutorium od dawna budzi jednak zastrzeżenia, ponieważ sprowadza się ono w zasadzie do formalnej kontroli wykonania budżetu, a nie kompleksowej oceny skuteczności realizacji zadań wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (zarządu powiatu, zarządu województwa). Z tego względu Projekt proponuje nowy model kontroli organów stanowiących nad organami wykonawczymi oparty na instytucji skwitowania.

Jak wyjaśniono w uzasadnieniu do Projektu: „Zgodnie z przyjętym schematem konstrukcyjnym polskiego samorządu terytorialnego rady (gmin, powiatów, sejmiki województw) są organami stanowiącymi i kontrolnymi, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miasta), zarządy powiatów i województw – organami wykonawczymi, odpowiedzialnymi w szczególności za wykonywanie uchwał rady. Taki podział kompetencji sugerowałby, że organy stanowiące mają odpowiednie umocowanie do wiążącej oceny działań podejmowanych przez organy wykonawcze. Tak jednak nie jest – instytucja absolutorium, która winna służyć temu celowi, w obecnym stanie prawnym sprowadziła się wyłącznie do oceny poprawności (i to niejednokrotnie poprawności jedynie formalnej) wykonania budżetu.” Według Projektu, absolutorium pozostałoby jako instrument formalnoprawnej oceny

prawidłowości wykonania budżetu, którego udzielenie należałoby do kompetencji regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru nad finansami samorządu terytorialnego. Nieudzielenie absolutorium pociągałoby za sobą wszczęcie postępowania w sprawie ewentualnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez wójta (zarząd powiatu, zarząd województwa).

Obok tego, radom gmin (radom powiatów, sejmikom województw) przyznane zostanie prawo do udzielenia/nieudzielenia skwitowania. Decyzja w sprawie skwitowania ma się opierać na analizie sprawozdania wójta z wykonywania przez niego zadań organu wykonawczego, sprawozdania finansowego gminy oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy, przy czym ocena komisji rewizyjnej i samej rady ma dotyczyć tylko merytorycznych (a nie formalnoprawnych) aspektów sprawozdania z wykonania budżetu. Uchwała odmawiająca skwitowania musi zawierać szczegółowe wskazanie powodów odmowy udzielenia skwitowania. Jednocześnie, wedle Projektu nieudzielenie absolutorium czy skwitowania nie będzie już prowadziło do uruchomienia procedury referendum odwoławczego dotyczącego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Obecnie, uchwała odmawiająca absolutorium podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta.

Proponowane rozwiązanie zasługuje na aprobatę. Dotychczasowa formuła absolutorium nie sprawdzała się o tyle, że rada była zobligowana do jego udzielenia, jeżeli nie wykazano proceduralnych naruszeń w zakresie wykonania budżetu. Tymczasem, przedmiotem oceny powinno być nie tylko prawidłowe zrealizowanie planu finansowego, ale całokształt działań organu wykonawczego. Z tego względu zrozumiałe jest zobowiązanie organu wykonawczego do przedstawiania także merytorycznego sprawozdania ze swojej działalności w poprzednim roku. Takie rozwiązania wyraża także nowe podejście do zarządzania publicznego, czyli tzw. zarządzanie przez rezultaty. Chodzi o to, by władze rozliczać nie tylko z działania zgodnego z prawem i procedurami, ale także z osiągania konkretnych wyników i realizacji zadań, które przekładają się na lepsze warunki życia obywateli czy skuteczniejsze zaspokajanie ich potrzeb.

Z drugiej strony trzeba pamiętać, że brak skwitowania nie rodzi istotnych konsekwencji. W szczególności nie powoduje odwołania organu wykonawczego czy też wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub jakiegokolwiek innej procedurze prowadzącej do konsekwencji prawnych wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządu powiatu czy

sejmiku województwa. Jedynym istotnym skutkiem braku skwitowania jest brak możliwości przyznania nagrody rocznej (jej wysokość to maksymalnie trzykrotność średniorocznego wynagrodzenia osoby nagradzanej w roku poprzedzającym rok, w którym nagroda została przyznana). Jest to zatem przede wszystkim akt o charakterze politycznym wyrażającym uzasadnione niezadowolenie rady z pracy organu wykonawczego. Należy natomiast wyrazić nadzieję, że proces decydowania o udzieleniu skwitowania będzie okazją do rzetelnej debaty na temat głównych problemów danej jednostki samorządu terytorialnego i sposobów ich rozwiązania.

WSPÓŁPRACA MIĘDZY SAMORZĄDAMI

W warunkach administracji zdecentralizowanej, gdzie odpowiedzialność za realizację zadań publicznych spoczywa na licznych, niezależnych od siebie podmiotach, ogromnym wyzwaniem staje się zapewnienie ich skutecznego współdziałania. Bodaj pierwszą kompleksową próbą podejścia do tego problemu była brytyjska koncepcja *joined-up government* (administracja zintegrowana, współpracująca), która stała się jednym ze sztandarowych elementów projektu modernizacji administracji publicznej pod rządami gabinetu Tony'ego Blaira¹⁶. Istotą tej koncepcji było zerwanie z jedną z typowych polityczno-biurokratycznych patologii, którą można określić jako podejście resortowe czy też silosowe (działowe). Miało temu sprzyjać tworzenie zespołów i agencji międzyresortowe, centrów usług wspólnych itp. W polskiej literaturze problematykę współdziałania wewnątrz systemu administracji publicznej dostrzegli m.in. H. Izdebski i M. Kulesza, wprowadzając pojęcie administracji kooperatywnej, czyli sieciowemu podejściu do zarządzania publicznego, gdzie kluczowe znaczenie ma współdziałanie i przepływ informacji między niezależnymi i samodzielnymi podmiotami administracji publicznej¹⁷.

W polskim systemie zarządzania publicznego dostrzegalne są pewne przejawy współdziałania między podmiotami administracji publicznej, szczególnie na poziomie samorządowym. Ustawy samorządowe przewidują w szczególności możliwość wzajemnego powierzenia w drodze porozumień administracyjnych zawieranych przez jednostki

¹⁶ C. Pollitt, *Joined-up Government: A Survey*, „Political Studies Review” 2003/1, s. 34.

¹⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, maszglas@batory.org.pl

samorządu terytorialnego realizacji zadań publicznych¹⁸, a także tworzenie związków międzygminnych i powiatowych¹⁹.

Na stymulowanie administracji kooperatywnej zorientowane są w szczególności następujące rozwiązania przewidziane w Projekcie:

- powołanie konwentów delegatów samorządu lokalnego w województwie. Konwent wojewódzki tworzyć będą prezydenci miast na prawach powiatu położonych w granicach województwa, starostowie powiatów położonych w granicach województwa oraz delegaci gmin z poszczególnych powiatów położonych w granicach województw. Konwenty będą stanowić przede wszystkim organy o charakterze opiniodawczo-doradczym, pozbawione wiążących uprawnień decyzyjnych.
- możliwość tworzenia zespołów współpracy sąsiadujących ze sobą jednostek samorządu terytorialnego (zespoły współpracy terytorialnej). Zespoły będą tworzone przede wszystkim przez gminy, ale możliwy będzie także udział powiatów. Ponadto, zespół będzie posiadał odrębną osobowość prawną, budżet i własne organy. Podstawowym obszarem działania zespołów będą kwestie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Stąd, do zakresu działania zespołu należeć ma opracowanie i uchwalenie studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego całego obszaru zespołu, zawierającego ustalenia wiążące przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rozwiązania zawarte w Projekcie wpisują się w filozofię *joined-up government*. Szczególnie należy docenić inicjatywę powołania zespołów współpracy terytorialnej, które dają szansę skuteczniejszego rozwiązywania problemów planowania przestrzennego, które zazwyczaj wykraczają poza obszar jednej gminy i wymagają rzeczywistego współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Warto również podkreślić, że w zasady funkcjonowania zespołów wkomponowano zabezpieczenia przed dominacją dużych gmin, wzorowane częściowo na rozwiązaniach stosowanych w Unii Europejskiej. Przykładem jest wymóg tzw. podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji przez zespół. Oznacza to, że za danym rozwiązaniem będzie musiała się opowiedzieć nie tylko większość gmin-uczestników zespołu, ale także taka liczba gmin, iż ich mieszkańcy stanowią większość ludności zamieszkałej w granicach zespołu. Można się natomiast zastanawiać, czy w dobie

¹⁸ Przykładowo, gmina może wykonywać zadania powiatowe i wojewódzkie na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Powiat zaś może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego (gminami), a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu.

¹⁹ Zob. szerzej B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, maszglas@batory.org.pl

kryzysów finansów samorządowych upowszechni się idea tworzenia nowych instytucji, z odrębnymi organami i budżetem. Nie będzie to raczej przychylnie oceniane przez mieszkańców, dla których idea zespołów może się wydawać mglista.

Konwent wojewódzki to natomiast usankcjonowanie form współpracy, które już występują w polskim samorządzie terytorialnym. Przykładowo, Konwent Starostów Województwa Małopolskiego tworzą obecnie starostowie dwiętnastu powiatów z województwa małopolskiego i prezydenci miast na prawach powiatu (Kraków, Tarnów, Nowy Sącz). Taka platforma współpracy wydaje się niezbędne dla uzgadniania i konsultowania spraw, które wymagają współdziałania wielu szczebli władzy publicznej.

Z drugiej strony, z niezrozumiałych przyczyn zrezygnowano w ostatecznej wersji projektu z inicjatywy tworzenia konwentów powiatowych. Wedle pierwotnej wersji Projektu miał być to również organ opiniodawczy z udziałem wójtów gmin oraz burmistrzów (prezydentów miast) z terenu powiatu, a także starosty danego powiatu. Takie konwenty również w praktyce już funkcjonują. Wydają się nawet bardziej potrzebne niż konwenty wojewódzkie, biorąc pod uwagę jak wiele sfer zadań publicznych wymaga współdziałania między gminami oraz na linii gmina – powiat. Przykładem są choćby zadania w sferze edukacji publicznej dzielone między te dwa szczeble samorządu terytorialnego.

REFERENDUM LOKALNE

Konstytucja gwarantuje obywatelom prawo decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Referenda lokalne mogą się odbywać na każdym szczeblu samorządu i dotyczyć wyrażenia opinii w dowolnej kwestii istotnej dla danego samorządu lub odwołania władz lokalnych czy regionalnych.

W ostatnim czasie szczególnie wiele uwagi w debacie publicznej poświęca się referendum odwoławczym. Z jednej strony traktuje się je jako wyraz kontroli obywateli nad wybieranymi przez nich przedstawicielami. Przeciwnicy tej instytucji argumentują, że jest ona kosztownym narzędziem walki politycznej.

Najistotniejsze zmiany proponowane w Projekcie dotyczą ważności i skutków referendum odwoławczego. Po pierwsze, referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich ma być ważne w przypadku, gdy wzięło w nim udział nie mniej osób, niż wzięło udział w wyborze tego organu. Obecnie

referendum w sprawie odwołania władz samorządowych jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Jeżeli wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wyłoniono dopiero w drugiej turze wyborów, bierze się pod uwagę liczbę wyborców z drugiej tury.

Po drugie, jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy będzie ulegała zakończeniu z mocy prawa. W obecnym stanie prawnym, klęska referendalnej inicjatywy rady nie powoduje dla niej żadnych skutków.

Pewne zmiany proponuje się także w odniesieniu do pozostałych typów referendów. Po pierwsze, zniesiono 30-procentowy próg ważności referendów innych niż odwoławcze. Referenda będą ważne niezależnie od frekwencji. Próg został zachowany jedynie dla referendów w sprawie samoopodatkowania mieszkańców gminy. Po drugie, wójt będzie zobowiązany przed każdym referendum sporządzić analizę skutków finansowych realizacji działań poddanych pod referendum. Jeżeli realizacja wyniku referendum, czyli np. podjęcie przez gminę inwestycji spowoduje znaczną stratę finansową lub będzie niemożliwa ze względu na brak środków finansowych, na żądanie wójta przeprowadza się jednocześnie z referendum w tej sprawie, referendum w sprawie samoopodatkowania. Skala samoopodatkowania musi być tak ustalona, by uzyskane z tego źródła dochody nie były wyższe niż odpowiednio: przewidywana konieczna do poniesienia strata finansowa wynikająca z realizacji ewentualnego rozstrzygającego wyniku referendum lub przewidywane wydatki konieczne do realizacji ewentualnego rozstrzygającego wyniku referendum.

Obie propozycje należy ocenić krytycznie. Podniesienie progu ważności referendum doprowadzi w istocie do „uśmiercenia” instytucji referendum odwoławczego z zachowaniem formalnej możliwości jego przeprowadzania. Analiza referendów odwoławczych z ostatnich dwóch kadencji samorządowych wskazuje, że jedynie niewiele ponad 10 proc. referendów odwoławczych było ważnych. Istotne podniesienie wymogu ważności dotyczącego frekwencji spowoduje niewątpliwie dalszy spadek tego wskaźnika. W takiej sytuacji zasadne jest pytanie o sens dalszego utrzymywania instytucji referendum odwoławczego w polskim systemie samorządowym. Projektodawcom, jak się wydaje, zabrakło odwagi, by zaproponować całkowite usunięcie tego rozwiązania, na co zresztą można znaleźć pewne argumenty. Zamiast tego, pojawia się propozycja takich obostrzeń, które przygniatająca większość akcji referendalnych skazują na niepowodzenie.

Podobne intencje towarzyszą, jak się wydaje, drugiej z omawianych propozycji. Nie sposób odmówić jej pewnej logiki – pozytywny dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wynik referendum zorganizowanego z inicjatywy radnych, jest dla rady swoistym wotum nieufności wyrażonym przez mieszkańców. Z drugiej jednak strony, referenda odwoławcze organizowane z inicjatywy rad gmin i tak należą do rzadkości. Ponadto, od dawna zwraca się uwagę na swoistą hegemonię organów wykonawczych w zarządzaniu gminami i słabnącą pozycję rad, która coraz częściej ogranicza się do pewnych kompetencji kontrolnych i zatwierdzających działania wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast. Proponowana zmiana stanowiłaby kolejny krok w stronę wzmocnienia i tak już dominującej pozycji organów wykonawczych. Odniosłaby także podobny skutek, jak podniesienie progu frekwencji, tzn. zniechęciła wielu do rozpoczynania akcji referendalnych, nawet jeśli taka inicjatywa jest uzasadniona.

Reasumując, projektodawcy wyraźnie pokazują swoje negatywne nastawienie do instytucji referendum odwoławczego. Zamiast jednoznacznie przesądzić o dalszych losach tego rozwiązania proponują jednak obwarowanie tak restrykcyjnymi wymogami, że ten i tak niezbyt często stosowany instrument demokracji lokalnej (ok. 80 referendów w obecnej kadencji samorządu na blisko 2,5 tysiąca gmin) stanie się *de facto* martwy. Tymczasem potrzebna jest rzetelna i otwarta dyskusja na temat użyteczności, skuteczności i kosztów tego narzędzia w oparciu o dotychczasowe doświadczenia.

Nieco inaczej należy natomiast ocenić proponowane zmiany dotyczące pozostałych referendów. Dobrym rozwiązaniem jest konieczność przeprowadzenia analizy skutków finansowych referendum, a także zabezpieczenie środków na realizację inicjatywy przegłosowanej w referendum poprzez samoopodatkowanie. Ograniczy to liczbę inicjatyw referendalnych, których autorzy nie przejmują się kosztami akceptacji ich pomysłów. Jest to szczególnie istotne zabezpieczenie w sytuacji, gdy jednocześnie znosi się frekwencyjny próg ważności referendum.