



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, styczeń 2018

Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie

Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)

dr hab. Dawid Sześciło

Wprowadzenie

Ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (dalej jako: Ustawa) była w trakcie prac legislacyjnych przedmiotem dużego zainteresowania opinii publicznej i ekspertów, głównie ze względu na wprowadzone w niej na kilka miesięcy przed kolejnymi wyborami istotne zmiany w przepisach regulujących przeprowadzanie wyborów. Po podpisaniu Ustawy przez Prezydenta Zespół Ekspertów przy Fundacji Batorego opublikował stanowisko krytycznie odnoszące się do głównych zmian wprowadzanych Ustawą w przepisach wyborczych¹. Krytyka dotyczy zwłaszcza uzależnienia administracji wyborczej od większości parlamentarnej i rządu, a także faktu wprowadzania istotnych zmian w administracji wyborczej na mniej niż rok przed najbliższymi wyborami.

Podkreślając wagę zarzutów wobec zmian w prawie wyborczym, warto się jednak przyjrzeć także drugiemu komponentowi Ustawy, tj. zmianom w ustawach ustrojowych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Ta część Ustawy nie wzbudziła do tej pory równie dużego zainteresowania. Niniejsza analiza ma tę lukę wypełnić dzięki ocenie całości istotnych zmian w zakresie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, które Ustawa wprowadza.

Struktura analizy odzwierciedla dwa główne nurty rozwiązań przyjętych w Ustawie. Pierwszy z nich to zmiany dotyczące instrumentów partycypacji i kontroli obywatelskiej w samorządach, w tym nowe przepisy dotyczące tzw. budżetów obywatelskich czy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Drugi obszar to zmiany w wewnętrznych mechanizmach władzy, szczególnie w relacjach między organami stanowiącymi

¹ Stanowisko Zespołów Ekspertów Fundacji Batorego z 19 stycznia 2018 r. w sprawie ustawy o zmianach w Kodeksie wyborczym, http://www.batory.org.pl/dla_mediow/stanowisko_zespolow_ekspertow_fundacji_batorego_w_sprawie_ustawy_o_zmianach_w_kodeksie_wyborczym).

Zob. także: P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20oprawna%20ow%20osprawie%20zmian%20ow%20kodeksie%20wyborczym%20owprowadzanych%20ustawa%20z%20dnia%2014%20grudnia%202017r.pdf>.

i wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego. Ogólnym celem analizy jest zweryfikowanie zapowiedzi autorów projektu Ustawy, którzy deklarowali, że zapewni ona zwłaszcza „zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych – władzy samorządowej”². Innymi słowy, chodzi o ustalenie, czy Ustawa daje szansę na przełamanie deficytu demokratycznego w polskim samorządzie, na który od wielu lat zwracali uwagę przedstawiciele organizacji pozarządowych i grup lokalnych czy eksperci.

Nowe narzędzia obywatelskiej partycypacji i kontroli

1) Budżet obywatelski obowiązkowy w miastach na prawach powiatu

Budżet obywatelski (partycypacyjny) to „proces, w którym obywatele decydują bądź biorą udział w decydowaniu o przeznaczeniu całości lub części środków publicznych”³. Pierwsze budżety partycypacyjne pojawiły się w Brazylii pod koniec lat osiemdziesiątych poprzedniego stulecia, ale w Polsce po raz pierwszy tę formułę partycypacji obywatelskiej zastosowano dopiero w 2011 roku w Sopocie⁴. Następnie w ciągu kilku lat obserwowaliśmy dynamiczne rozprzestrzenianie się tego rozwiązania w polskich samorządach, szczególnie na poziomie miast na prawach powiatu. Według danych z serwisu budzetyobywatelskie.pl jest to narzędzie dostępne już w osiemdziesięciu jednostkach samorządu terytorialnego. Wśród nich znajduje się aż 2/3 wszystkich miast na prawach powiatu.

Od strony prawnej w dotychczasowych regulacjach próżno szukać przepisów wprost odnoszących się do budżetu obywatelskiego. Zarówno ustawy ustrojowe samorządu, jak i ustawa o finansach publicznych milczą na temat tego rozwiązania. Nie oznacza to jednak, że pozostawało ono do tej pory nielegalne. Podstawę prawną wprowadzenia budżetu obywatelskiego stanowił bowiem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „1. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. 2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy”. Budżet partycypacyjny wdrażano więc jako jedną z form konsultacji społecznych, zaś zasady jego funkcjonowania określały uchwały rad gmin wydawane na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

To rozwiązanie miało pewne zalety. Przede wszystkim umożliwiała elastyczne kształtowanie procedury budżetu obywatelskiego. Do samodzielnego rozstrzygnięcia rady gminy należało określenie: wielkości budżetu obywatelskiego (z reguły nieco poniżej 0,5 proc. całości wydatków gminy), sposobu zgłaszania i weryfikowania propozycji dotyczących budżetu obywatelskiego, zasady wyboru projektów oraz ewaluacji procesu. Zaznaczmy przy tym jednak, że z tej elastyczności samorządy korzystały w umiarkowany sposób, ponieważ w większości gmin utrwał się model opracowany pierwotnie w Sopocie. Opierał się on na czteroetapowej procedurze: 1) Określenie w uchwale rady wielkości budżetu i przebiegu procedury; 2) Zgłaszanie projektów przez mieszkańców; 3) Weryfikacja projektów pod względem wykonalności czy zgodności z prawem; 4) Głosowanie mieszkańców prowadzące do wyłonienia ostatecznej listy projektów.

Z drugiej strony należało mieć świadomość ograniczeń i zagrożeń związanych z brakiem bardziej szczegółowej regulacji ustawowej budżetów partycypacyjnych. Po pierwsze, konsultacje z definicji – co potwierdzało orzecznictwo sądów administracyjnych – mają charakter niewiążący. W związku z tym wyniki głosowania mieszkańców zawsze stanowią jedynie wskazówkę dla rady przy uchwalaniu budżetu. Tymczasem formuła głosowania przypominająca referendum oraz sposób przedstawiania całej procedury mieszkańcom mogły powodować złudne wrażenie, że mieszkańcy podczas głosowania podejmują wiążące rozstrzygnięcia. Po drugie, brak regulacji tworzy ryzyko, że po pewnym czasie budżet partycypacyjny po prostu zniknie.

Komentowana Ustawa rozstrzyga dotychczasowe dyskusje, opowiadając się jednoznacznie za potrzebą ramowej regulacji budżetu obywatelskiego. Niejako sankcjonując dotychczasową praktykę, wprowadza do przywołanego wyżej art. 5a ustawy o samorządzie gminnym przepisy o budżecie obywatelskim, traktując go jako szczególną formę konsultacji społecznych. Warto nowe przepisy (art. 5a ust. 3–7) przytoczyć *in extenso*:

² Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001.

³ UN-HABITAT, 72 *Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, Quito 2004, s. 20.

⁴ Szerzej zob. D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12, s. 15–23.

„3. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.
4. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.
5. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.
6. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.
7. Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:
1) wymogi formalne jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;
2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;
3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełnienia przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;
4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania”.

Jaki model budżetu obywatelskiego wyłania się z Ustawy? Na pierwszy plan wysuwa się wewnętrzna sprzeczność przyjętych rozwiązań. Z jednej strony, budżet obywatelski określa się jako szczególną formę konsultacji społecznych. Z drugiej – definiuje się go jako procedurę obejmującą decydowanie przez mieszkańców w bezpośrednim głosowaniu o części wydatków gminy. Co więcej, podkreśla się, że w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie można usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Decydowanie, a więc wiążące rozstrzygnięcie, nie może być traktowane jako forma konsultacji, ponieważ te jak już wspomniano – są z definicji niewiążące. Jeśli przyjmując, że głosowanie w ramach budżetu obywatelskiego ma charakter wiążący, jak chce tego Ustawa, to mamy tu do czynienia nie ze szczególną formą konsultacji, ale referendum lokalnego. To właśnie referendum lokalne jest – zgodnie z art. 170 Konstytucji RP – formą decydowania przez członków wspólnoty samorządowej „o sprawach dotyczących tej wspólnoty”.

Referendum lokalne jest jedyną przewidzianą w Konstytucji RP formą bezpośredniego decydowania przez mieszkańców o sprawach danej jednostki samorządu terytorialnego. W pozostałym zakresie mieszkańcy decydują za pośrednictwem swoich przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych. **Innymi słowy, ograniczenie kompetencji stanowiących organów przedstawicielskich samorządu (rad gmin) na rzecz bezpośredniego decydowania przez mieszkańców jest możliwe tylko w formie referendum uregulowanego dziś w ustawie o referendum lokalnym. Nie można kompetencji rady ograniczać poprzez „wiążące konsultacje”.**

Aby rozwiązać problem konstytucyjny, można by potraktować procedurę opisaną w art. 5a ust. 3–7 ustawy o samorządzie gminnym jako formę „referendum nienazwanego”, które mimo określenia mianem konsultacji wykazuje wszystkie cechy istotne referendum. Na przeszkodzie dla takiej interpretacji stoi jednak brak zagwarantowania kluczowych atrybutów referendum lokalnego, takich jak tajność głosowania czy próg frekwencyjny warunkujący jego ważność.

Wiążący charakter głosowania może być również źródłem poważnych problemów praktycznych. Jak bowiem rozstrzygnąć losy projektów, które już po wygranej w głosowaniu okażą się niewykonalne z przyczyn technicznych czy prawnych? Czy w takiej sytuacji obowiązek ich wpisania do uchwały budżetowej zachowuje moc? Takie przypadki nie muszą być wcale rzadkie, ponieważ procedura weryfikacji formalnej

projektów ze względu na ograniczenia czasowe i niekiedy dużą liczbę zgłoszonych propozycji nie daje pełnej gwarancji wyeliminowania tego ryzyka na etapie przed głosowaniem.

Kolejny znak zapytania wiąże się z wprowadzeniem w miastach na prawach powiatu obowiązkowego budżetu obywatelskiego w wysokości co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Z jednej strony zabezpiecza to trwałość budżetu obywatelskiego i chroni przed jego faktycznym demontażem poprzez stopniowe okrajanie jego wielkości. Co więcej, zmiana nie będzie wymagała radykalnych przystosowań, ponieważ już dziś – jak wspomniano – wyraźna większość miast na prawach powiatu budżety obywatelskie posiada, a ich wielkość oscyluje wokół ustawowego minimum.

Z drugiej strony – zapobiegając pewnym problemom, obowiązkowy budżet obywatelski rodzi nowe zagrożenia. Przede wszystkim **pojawia się pytanie, jak zapobiec sytuacji, w której na skutek zwiększonej ilości środków przeznaczonych na budżet obywatelski do realizacji zostaną wyłonione projekty, które uzyskały znikome poparcie mieszkańców?** Ten problem może się nasilić zwłaszcza w związku z obserwowanym już w niektórych miastach spadkiem zainteresowania mieszkańców budżetem obywatelskim. Przykładowo: w Krakowie liczba głosujących spadła z 68 tys. w 2014 roku do 31 tys. w 2017 roku⁵. Tymczasem zgodnie z prognozą ustawową budżet obywatelski w tym mieście będzie musiał zostać podwojony. W Łodzi, gdzie budżet obywatelski jest największy (40 mln złotych), liczba głosujących w 2017 roku spadła o 1/3 (z blisko 150 tys. do niespełna 100 tys. mieszkańców⁶). W Warszawie spadek liczby głosujących był nieco mniejszy (o ok. 10 proc.). Obserwujemy więc pewne sygnały świadczące o spadku zainteresowania budżetem obywatelskim wśród mieszkańców. Jeżeli w takiej sytuacji zwiększy się kwoty przeznaczane na ten cel i nada głosowaniom charakter wiążący, to stanimy przed wyzwaniem zapewnienia demokratycznej legitymizacji decyzji podejmowanych w ramach procedur budżetu obywatelskiego. Nie można wykluczyć, że ustawodawca spóźnił się z zauważeniem budżetu partycypacyjnego, tzn. wystąpił z regulacją w momencie, kiedy pierwotnie przyjęty model tego rozwiązania zaczął się wyczerpywać i pojawiła się potrzeba nowego, świeżego spojrzenia na ten mechanizm partycypacji. Tymczasem Ustawa niejako konserwuje model, który zaczął tracić społeczne poparcie.

Ponadto **Ustawa nie rozwiązuje jednego z najpoważniejszych problemów dotyczących udziału mieszkańców w procesie budżetowym. Chodzi mianowicie o brak gwarancji partycypacji w decydowaniu o całości wydatków gminy**, zarówno w perspektywie jednorocznej (projekty uchwał budżetowych), jak i wieloletniej (wieloletnie plany finansowe i inwestycyjne). Budżet partycypacyjny jest formą bezpośredniej i realnej partycypacji, ale wyłącznie w odniesieniu do mikroskopijnej części wydatków lokalnych. W pozostałym zakresie konsultacje nie są obowiązkowe i w praktyce odbywają się bardzo rzadko⁷. Nie byłoby oczywiście zasadne, żeby o całości wydatków mieszkańcy mieli współdecydować w formule budżetu partycypacyjnego, ale należałoby doprowadzić do sytuacji, gdy decyzje o kluczowych inwestycjach czy priorytetowych obszarach zadań będą podejmowane z udziałem mieszkańców, tj. z wykorzystaniem mechanizmów dyskusji publicznej i konsultacji otwartych dla wszystkich.

Na temat obowiązku konsultowania projektów uchwał budżetowych Ustawa milczy, a tym samym konserwuje model, w którym budżet partycypacyjny pozostaje jedyną formą zaangażowania mieszkańców w proces budżetowy.

2) Więcej jawności: jawne głosowanie indywidualnych radnych i transmisje obrad

Znacznie mniej wątpliwości budzą natomiast dwie zmiany, dla których wspólnym mianownikiem jest zwiększenie transparentności prac organów stanowiących samorząd. Na wszystkich szczeblach samorządu wprowadzono obowiązek zapewnienia na samorządowych stronach internetowych transmisji obrad rad (sejmików) oraz zamieszczania nagrań z tych obrad. Takie rozwiązanie zapewni możliwość śledzenia obrad (na żywo lub z odtworzenia) mieszkańcom, którzy nie mogli pojawić się na sesji. Ułatwi też wyjaśnianie ewentualnych wątpliwości i rozbieżności dotyczących wypowiedzi czy zachowań poszczególnych radnych.

⁵ <http://www.gazetakrakowska.pl/wiadomosci/krakow/a/krakow-budzet-obywatelski-znow-nie-wyszlo-pol-miliona-nie-pomoglo,12244455/>.

⁶ <http://www.dzienniklodzki.pl/aktualnosci/a/budzet-obywatelski-2018-lodzi-mieszkanicy-znudzeni-glosujacych-najmniej-w-historii,12567936/>.

⁷ Zob. szerzej: P. Kłucińska, D. Sześciło, *Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji?*, „Pedagogika Społeczna” 2017, nr 3, s. 103–117.

Drugim rozwiązaniem, które należy ocenić pozytywnie, jest obowiązek udostępniania imiennych wykazów głosowania każdego radnego. Zmiana ta dotyczy wszystkich szczebli samorządu. W dotychczasowym stanie prawnym zdecydowana większość głosowań w radach (sejmikach) była jawna⁸, ale problem stanowiło ustalenie, w jaki sposób głosowali poszczególni radni. W protokołach z sesji rad znajdowały się dotychczas wyłącznie informacje o ostatecznym wyniku każdego głosowania (liczba głosów „za”, „przeciw”, „wstrzymujących się”). Jedynie osoba obecna na sesji i obserwująca głosowanie przez podniesienie ręki mogła ustalić, jak głosowali poszczególni radni.

Sprawa nie jest bez znaczenia, zwłaszcza w gminach, gdzie funkcjonuje system wyboru radnych w okręgach jednomandatowych. W takiej sytuacji mieszkańcy mają szczególne prawo do informacji pozwalających im sprawdzać sposób wykonywania mandatu przez poszczególnych radnych. Ustawa wychodzi tej potrzebie naprzeciw, zobowiązując do przeprowadzania głosowania z wykorzystaniem urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Wykazy te mają być następnie zamieszczane na stronach internetowych samorządów. To rozwiązanie stanowi kopię systemu sprawdzonego w parlamencie, gdzie posłowie i senatorowie głosują za pomocą aparatury elektronicznej, która dzięki umieszczanym w niej spersonalizowanym kartom elektronicznym pozwala ustalić indywidualny sposób głosowania.

3) Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza gwarantowana ustawowo

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza pozostawała dotychczas poza sferą regulacji ustawowej. Nie oznaczało to, że nie można jej było wprowadzić w poszczególnych samorządach. Jak podkreślano w literaturze: „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”⁹. Wprawdzie

w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiały się opinie kwestionujące możliwość wprowadzenia inicjatywy ludowej¹⁰, ale praktyka pokazała, że rozwiązanie to na ograniczoną skalę jednak się przyjęło. Monitoring regulacji lokalnej inicjatywy uchwałodawczej przeprowadzony przez Instytut Spraw Publicznych w 2010 roku wykazał, że statutowe rozwiązania w tym zakresie przyjęły m.in. powiat piaseczyński, miasto Sopot, miasto stołeczne Warszawa¹¹. Obywatelską inicjatywę uchwałodawczą wprowadzono także do statutu miasta Łodzi¹² oraz miasta Szczecina¹³. Wciąż jednak trudno było uznać to narzędzie za powszechnie dostępne.

Ustawa czyni obywatelską inicjatywę uchwałodawczą ustawowym uprawnieniem mieszkańców wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Prawo do wnoszenia projektów uchwał będzie przysługiwało grupom mieszkańców w minimalnej liczbie określonej przepisami Ustawy dla każdego szczebla samorządu (zob. tabela).

⁸ Istotnym wyjątkiem pozostaje głosowanie nad wyborem przewodniczącego i wiceprzewodniczących rad (sejmików), które jest tajne.

⁹ A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 33.

¹⁰ Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że: „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” (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 roku, III SA/Wr 584/05). Takie podejście zostało jednak odrzucone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹¹ G. Makowski, *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, G. Makowski, P. Sobiesiak (red.), Warszawa 2011, s. 59–67.

¹² Załącznik do uchwały nr XL/428/96 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 4 września 1996 roku, Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 1996 roku, nr 23, poz. 148 ze zm.

¹³ Załącznik do uchwały nr XXX/598/04 Rady Miasta Szczecina z dnia 14 grudnia 2004 roku, Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2005 roku, nr 10, poz. 178 ze zm.

Jednostka samorządu terytorialnego	Minimalna liczba podpisów pod inicjatywą
Gmina do 5 000 mieszkańców	100
Gmina do 20 000 mieszkańców	200
Gmina powyżej 20 000 mieszkańców	300
Powiat do 100 000 mieszkańców	300
Powiat powyżej 100 000 mieszkańców	500
Województwo	1000

Wymaganą liczbę podpisów popierających inicjatywę należy uznać za niewygórowaną, a w przypadku największych miast można nawet zgłosić wątpliwość, czy nie jest ona zaniżona. Oto bowiem w przypadku miasta stołecznego Warszawy do wniesienia inicjatywy wystarczy poparcie 0,017 proc. mieszkańców. W Łodzi obecnie do złożenia inicjatywy potrzeba 1000 podpisów – po zmianie próg ten spadnie ponad trzykrotnie.

Projekt złożony w ramach inicjatywy ludowej ma być rozpatrzony na najbliższej sesji po jego złożeniu. To trafne rozwiązanie, przy czym Ustawa nie gwarantuje wprost komitetowi inicjatywy obywatelskiej prawa do przedstawienia projektu na sesji rady (sejmiku), a jedynie prawo do wskazania przedstawiciela reprezentującego inicjatywę podczas prac rady (sejmiku). Nie ma więc gwarancji, że wokół projektów będzie się toczyła na forum rady (sejmiku) rzetelna dyskusja z udziałem samych projektodawców. Nie przewidziano też formuły wysłuchania publicznego projektów obywatelskich, która mogłaby umożliwić mieszkańcom aktywny udział w dyskusji nad projektami obywatelskimi.

Zmiany w mechanizmach władzy samorządowej

1) Wydłużenie kadencji

Ustawa przewiduje wydłużenie do pięciu lat kadencji organów samorządowych. Jednocześnie wprowadzono w życie postulat dwukadencyjności, czyli ograniczenia okresu sprawowania urzędu przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast¹⁴. Oba rozwiązania należy potraktować łącznie, ponieważ wydłużenie kadencji niejako łagodzi skutki wprowadzenia ograniczenia okresu sprawowania urzędu wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

Wprowadzenie pięcioletniej kadencji organów samorządowych trudno uznać za rozwiązanie w skali europejskiej wyjątkowe. Według danych dla państw członkowskich Rady Europy, dominującym rozwiązaniem jest wprawdzie czteroletnia kadencja organów stanowiących samorządu, ale dość pokaźna grupa państw zdecydowała się na pięcioletnią, a nawet sześcioletnią kadencję organów samorządowych. Co pięć lat do wyborów samorządowych chodzą m.in. Niemcy, Cypryjczycy, Irlandczycy, Włosi oraz Turcy. Na sześć lat swoich przedstawicieli wybiera się m.in. w Belgii czy Francji¹⁵. Zauważalne jest przy tym, że w państwach o najsilniejszych tradycjach samorządowych i najszerzej autonomii władz lokalnych (kraje nordyckie, Wielka Brytania) do wyborów samorządowych chodzi się co cztery lata. Ma to swoje uzasadnienie. **Wybory są „solą demokracji lokalnej” i jeżeli Ustawa miała na celu przezwyciężenie deficytu tej demokracji, to rezygnację z wyborów co cztery lata trudno uznać za trafne rozwiązanie.** Nie przyczyni się ono w żaden sposób do ożywienia lokalnej sceny politycznej, a raczej utrudni start i zaistnienie nowym inicjatywom, które będą musiały dłużej czekać na weryfikację w wyborach. W odniesieniu do postulatu limitu kadencji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta padło już w dyskusjach publicznych na tyle dużo argumentów „za” i „przeciw”, że ich powielanie w tej analizie mija się z celem. Można jedynie zasygnalizować, że rozwiązanie to będzie ewenementem na skalę europejską, a jak dowodzą A.Gendźwiłł i P.Swianiewicz, jego skuteczność w przeciwdziałaniu tworzeniu się lokalnych „grup trzymających władzę” może się okazać bardzo ograniczona¹⁶.

¹⁴ Wbrew pierwotnym pomysłom do limitu nie będzie włączany dotychczasowy okres sprawowania urzędu, a jedynie czas liczony od najbliższych wyborów samorządowych.

¹⁵ CEMR, *Local and Regional Government in Europe. Structures* http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf 6

¹⁶ A. Gendźwiłł, P. Swianiewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Warszawa 2017.

2) Nowe narzędzie rozliczania organów wykonawczych: raport o stanie samorządu

Podstawą rzetelnego rozliczania organów wykonawczych samorządu z ich działalności, ale też rzeczowej dyskusji na temat kluczowych wyzwań i problemów, jest dostęp do informacji na temat zrealizowanych działań i ich efektów. W dotychczasowym stanie prawnym brakowało formuły, która zapewniałaby taką debatę. Organy wykonawcze samorządu zobligowane były wyłącznie do przygotowania rocznych sprawozdań z wykonania budżetu, które mają charakter jedynie księgowy. Określają stopień realizacji przychodów i wydatków budżetowych. Nie dotyczą natomiast wpływu działania władz na sytuację społeczno-gospodarczą gmin.

Ustawa daje szansę na nowe otwarcie w tej kwestii. Zakłada ona obowiązek przygotowania i przedstawienia radzie (sejmikowi) przez organ wykonawczy rocznego raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego. Raport ma obejmować podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady (sejmiku województwa) i budżetu obywatelskiego. Rada (sejmik województwa) będzie mogła dookreślić szczegółowe wymogi dotyczące raportu. Raport będzie rozpatrywany na sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, a więc łącznie z dyskusją nad wykonaniem budżetu. Ustawa obliguje do przeprowadzenia w czasie sesji debaty nad raportem, do której oprócz radnych dopuszczono również mieszkańców. Oznacza to wprowadzenie po raz pierwszy do polskiego ustawodawstwa samorządowego formuły wysłuchania publicznego. Do głosu będą dopuszczeni mieszkańcy, których zgłoszenia zbiorą wymaganą liczbę podpisów (zob. tabela).

Jednostka samorządu terytorialnego	Minimalna liczba podpisów pod zgłoszeniem do debaty nad raportem rocznym
Gmina do 20 000 mieszkańców	20
Gmina powyżej 20 000 mieszkańców	50
Powiat do 100 000 mieszkańców	150
Powiat powyżej 100 000 mieszkańców	300
Województwo do 2 000 000 mieszkańców	500
Województwo powyżej 2 000 000 mieszkańców	1 000

Co ciekawe, w przypadku województw powyżej 2 000 000 mieszkańców do zabrania głosu w debacie potrzebne będzie poparcie takiej samej liczby mieszkańców, jaka jest wymagana do zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej. Trudno to rozwiązanie uznać za logiczne i spójne, jeśli weźmie się pod uwagę, że zabranie głosu w debacie jest zdecydowanie mniej znaczącą formą partycypacji niż zgłoszenie inicjatywy uchwałodawczej.

Poza tymi zastrzeżeniami należy uznać wprowadzaną regulację za właściwą i pożądaną. **Wiele jednak będzie zależało w praktyce od poszczególnych rad (sejmików) – to one muszą zadbać o odpowiedni zakres informacji, które powinny znaleźć się w raportach.** Propozycję dotyczącą zawartości takiego raportu, a zwłaszcza konkretnych wskaźników informujących o stanie samorządu, zamieściłem w odrębnej publikacji¹⁷.

3) Nowe uprawnienia radnych i wzmocnienie opozycji

Najszerszą grupę zmian w mechanizmach władzy samorządowej stanowią nowe uprawnienia rady i radnych służące zwłaszcza wykonywaniu funkcji kontrolnej wobec organów wykonawczych. Wśród nich należy wskazać następujące rozwiązania:

- Przewodniczący rady (sejmiku) będzie mógł wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy (starostwa, urzędu marszałkowskiego) wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. To rozwiązanie ma być odpowiedzią

¹⁷ D. Sześciło, *Raportowanie o działalności władz samorządowych. Podsumowania roczne i kadencyjne*, http://www.academia.edu/8197404/Raportowanie_o_dzialalnosci_wladz_samorzadowych_Podsumowania_roczne_i_kadencyjne.

na problem słabości rady w relacjach z organem wykonawczym wynikającej z braku wsparcia dla radnych, np. w zakresie przygotowywania i opiniowania projektów uchwał czy też pozyskiwania informacji. Podczas gdy wójt (burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa) może korzystać z pracy całego aparatu administracyjnego danej jednostki samorządu terytorialnego, radni są zdani na własną pracę lub pracę osób angażowanych i wynagradzanych przez samych radnych.

- Radnym zostaną zagwarantowane uprawnienia „do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy (powiatu, województwa), a także spółek z udziałem samorządu, spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych, samorządowych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych samorządowych jednostek organizacyjnych”.
- Radnym umożliwiono składanie interpelacji i zapytań pod adresem organu wykonawczego, obwarowanych 14-dniowym terminem udzielenia odpowiedzi. Interpelacje mają dotyczyć „spraw o istotnym znaczeniu dla gminy (powiatu, województwa)” i zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego oraz treść pytań z niego wynikających. Zapytania mają być składane „w sprawach aktualnych problemów gminy (powiatu, województwa), a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym”.
- Do zawiązania klubu będzie wystarczyło trzech radnych. Każdy klub będzie korzystał z ustawowo gwarantowanego prawa inicjatywy uchwałodawczej na forum rady gminy. Dotychczas ustawa milczała na temat minimalnej liczby radnych wymaganej do zawiązania klubu, a także w kwestii uprawnień klubów do inicjatywy uchwałodawczej. Rady (sejmiki) regulowały tę sprawę samodzielnie i w wielu przypadkach wysoka liczba radnych wymaganych do zawiązania klubu stanowiła przeszkodę w działaniach opozycji.
- W sejmikach województw przewidziano, że przewodniczącym komisji rewizyjnej będzie z mocy ustawy radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa.

Każdą z tych propozycji kierunkowo należy ocenić pozytywnie – mają one swoje uzasadnienie, jeżeli uwzględnimy nierównowagę władzy w samorządzie, słabą pozycję rady, a szczególnie indywidualnych radnych, nadmierną dominację (zwłaszcza w gminach) organu wykonawczego nad stanowiącym, która skutkuje tzw. „lokalnym prezydenalizmem”. **Niska jakość legislacyjna nowych przepisów może jednak poważnie rzutować na ich skuteczność w zwiększaniu podmiotowości rady i radnych.**

Największe wątpliwości budzą uprawnienia przewodniczącego rady (sejmiku) do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy (starostwa, urzędu marszałkowskiego). W pierwotnym projekcie przewidywano inne rozwiązanie, tj. obowiązek utworzenia w każdej jednostce samorządu terytorialnego biura rady (sejmiku) składającego się z pracowników wykonujących pod zwierzchnictwem przewodniczącego rady (sejmiku) zadania organizacyjne, prawne i inne zadania związane z funkcjonowaniem rady (sejmiku), komisji i radnych.

W ostatecznie uchwalonej Ustawie pomysł wyodrębnionej jednostki organizacyjnej obsługującej radę został odrzucony, a przyjęto rozwiązanie pośrednie, które jednak może powodować wiele praktycznych problemów. Gdy nie ma wyodrębnionego biura rady (sejmiku), nie jest jasne, wobec których pracowników przewodniczący rady (sejmiku) będzie posiadał uprawnienia przełożonego. Kto ma wskazywać tych pracowników? Jak ich wyłaniać spośród całego aparatu urzędniczego danej jednostki samorządu terytorialnego? Czy pracownicy ci powinni być na stałe „oddelegowani” do obsługi rady, czy też mają wykonywać związane z tym zadania ad hoc? Jeśli przyjmemy drugie rozwiązanie, to **w jaki sposób rozstrzygać ewentualne konflikty wynikające z faktu, że dany pracownik będzie miał faktycznie dwóch przełożonych?** Jak taki pracownik ma się zachować w sytuacji, kiedy owi dwaj przełożeni wydadzą sprzeczne ze sobą polecenia służbowe? Z punktu widzenia przepisów o pracownikach samorządowych wydaje się, że pracownik będzie raczej skłonny do wykonywania w pierwszej kolejności poleceń wójta (burmistrza, prezydenta miasta, starosty, marszałka), ponieważ to w jego ręku pozostają uprawnienia w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, wynagradzania, awansu czy ocen okresowych.

Nie określono także zakresu zadań obsługowych osób pracujących na rzecz rady. „Zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy (powiatu, sejmiku województwa), komisji i radnych” – to określenie dalekie jest od precyzyjnego wskazania konkretnych zadań.

Trudno więc będzie w sytuacjach spornych rozstrzygać, czy dane polecenie przewodniczącego mieści się w ustawowo dopuszczalnym zakresie. Ze względu na te wątpliwości w praktyce może się okazać się, że rozwiązanie to będzie funkcjonowało w miarę sprawnie jedynie w samorządach, gdzie organ wykonawczy i przewodniczący rady (sejmiku) pochodzą z jednego środowiska politycznego i nie są ze sobą w konflikcie.

Równie niejasno sformułowano uprawnienia radnych „do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność” instytucji samorządowych. Na tym tle czekają nas prawdopodobnie rozliczne spory i sytuacje konfliktowe wywołane nieprecyzyjnym sformułowaniem przepisów. Po pierwsze, nie jest jasna relacja nowej regulacji do przepisów o dostępie do informacji publicznej. Nie wyjaśniono, czy prawo radnych do „uzyskiwania informacji i materiałów” jest szersze niż prawo dostępu do informacji publicznej przysługujące wszystkim obywatelom, w tym także radnym. Po drugie, jeszcze więcej wątpliwości wzbudza prawo „wglądu w działalność” instytucji samorządowych, w tym spółek i zakładów z udziałem samorządu. Czy prawo wglądu w działalność to coś więcej niż prawo dostępu do informacji? Skoro ustawodawca je wyodrębnił, to należałoby zakładać, że tak. Trudno jednak zdefiniować, co ono obejmuje. Po trzecie, niezależnie od wątpliwości interpretacyjnych, Ustawie trzeba zarzucić również braki proceduralne. Nie wiadomo bowiem, w jakim trybie radni mają dochodzić swoich uprawnień. Nie przewidziano np. terminu na udzielenie informacji czy na zapewnienie „wglądu w działalność” ani mechanizmu egzekwowania tych uprawnień w przypadku braku reakcji lub negatywnej odpowiedzi ze strony instytucji, do której adresowane jest dane zapytanie czy żądanie zapewnienia wglądu w działalność. W rezultacie istnieje duże prawdopodobieństwo, że przepis ten pozostanie martwą literą albo też stanie się zarzewiem sporów i konfliktów związanych z próbą egzekwowania uprawnień przez radnych. Najważniejszym i relatywnie skutecznym na tym tle instrumentem pozyskiwania przez radnych informacji pozostają natomiast przepisy o dostępie do informacji publicznej.

Należy też zwrócić uwagę na niewykorzystaną szansę na wzmocnienie kluczowego instrumentu kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego, jakim jest komisja rewizyjna. Pozytywną zmianą na poziomie sejmiku województwa jest przyznanie opozycji przewodnictwa w komisji. Warto by jednak rozważyć wprowadzenie podobnego rozwiązania także na poziomie rady gminy i rady powiatu. Poza tym **najbardziej namacalną zmianę stanowiłoby doprecyzowanie i wzmocnienie kompetencji komisji rewizyjnej, czego niestety nie uczyniono**. Należało rozważyć w szczególności:

- zobowiązanie organu wykonawczego do składania komisji rewizyjnej sprawozdania pisemnego oraz wyjaśnień ustnych w sprawie wykonania poszczególnych uchwał rady gminy;
- możliwość wzywania na posiedzenia kierowników jednostek organizacyjnych i żądania od nich wyjaśnień oraz informacji, możliwość prowadzenia działań kontrolnych na miejscu, tj. w samej instytucji, możliwość zapoznawania się z projektami planów finansowych i planów działania, możliwość zlecenia przeprowadzenia audytu zewnętrznego danej instytucji, możliwość złożenia wniosku o odwołanie kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej, do którego wójt (burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu, sejmik województwa) miałby obowiązek ustosunkować się na piśmie z uzasadnieniem podjętego rozstrzygnięcia;
- obowiązek zabezpieczenia w budżecie danej jednostki samorządu kwoty na zlecenie przez komisję rewizyjną co najmniej jednego audytu zewnętrznego w ciągu roku.

Wnioski

1. Poszerzenie i wzmocnienie mechanizmów partycypacji i kontroli obywatelskiej w samorządzie, a także ułatwienie radzie (sejmikowi) i radnym wykonywania funkcji kontrolnej to działania niezbędne do przezwyciężenia deficytu demokracji w samorządach. Komentowana Ustawa stanowi niewielki krok w tym kierunku.
2. W Ustawie znalazły się rozwiązania, która należy przyjąć z uznaniem. Dotyczy to zwłaszcza wprowadzenia ustawowej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, a także inicjatywy uchwałodawczej klubów radnych oraz zagwarantowania radnym prawa do składania interpelacji i zapytań. Dobrym rozwiązaniem jest też obowiązek przygotowywania przez organ wykonawczy i przedstawiania do dyskusji na forum rady (sejmiku) raportu o stanie danej jednostki samorządu. Daje to szansę na regularną, rzeczową debatę na temat kluczowych wyzwań i problemów każdego samorządu, a także na rozliczanie władz samorządowych z ich dotychczasowej pracy. W dodatku prawo do udziału w debacie zagwarantowano mieszkańcom.
3. Niektóre rozwiązania zdradzają słuszne intencje, za którymi nie poszła jednak odpowiedniej jakości regulacja. Dotyczy to zwłaszcza uprawnienia przewodniczącego rady (sejmiku) do wydawania poleceń pracownikom administracji lokalnej w zakresie technicznej obsługi rady (sejmiku), a także uprawnienia radnych do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń czy wglądu w działalność instytucji samorządowych. Przepisy w tym zakresie są na tyle nieprecyzyjne i najeżone niejasnymi sformułowaniami, że idea wzmocnienia kompetencji kontrolnych rady może zakończyć się fiaskiem.
4. W Ustawie znalazły się też rozwiązania wątpliwe co do samej idei. Wydłużenie kadencji organów samorządowych nie przyczyni się do ożywienia lokalnej demokracji, a limit kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) raczej nie wyeliminuje problemu tworzenia się zamkniętych „grup trzymających władzę” w samorządach.
5. Źródłem problemów może się także okazać ustawowa regulacja budżetu obywatelskiego wprowadzająca obowiązek jego wydzielenia w wysokości co najmniej 0,5 proc. wszystkich wydatków w miastach na prawach powiatu. W obliczu malejącego zainteresowania mieszkańców budżetem obywatelskim może się okazać, że będzie to oznaczało konieczność finansowania projektów, które uzyskały nawet znikome poparcie mieszkańców. Ponadto wątpliwości konstytucyjne budzi nadanie głosowaniom w ramach budżetu partycypacyjnego charakteru wiążącego. Podejmowanie przez mieszkańców wiążących decyzji w sprawach lokalnych jest bowiem możliwe wyłącznie w drodze referendum lokalnego.

dr hab. Dawid Sześciło – kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert organizacji międzynarodowych w dziedzinie reform administracji publicznej. Wykładał i odbywał wizyty studyjne na uniwersytetach w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Austrii i Portugalii. Autor ponad 200 publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego i zarządzania publicznego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-17-2