

Stanowisko

Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ws. poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

Poselski projekt ustawy zawiera zbiór propozycji zmian przepisów w różnych ustawach, który nie jest wynikiem systemowej analizy funkcjonowania ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Niektóre zmiany są zgodne z oczekiwaniami środowisk samorządowych, jednak w kilku ważnych sprawach prowadzą – wbrew tytułowi projektu ustawy – do **zmniejszenia udziału obywateli** w życiu społeczności lokalnych i regionalnych oraz **osłabienia organów przedstawicielskich**.

W dodatku analiza przepisów dotyczących procesu wyborczego prowadzi do wniosku, że wyborów nie będzie można skutecznie przeprowadzić, a koszty ich organizacji znacząco wzrosną.

Dlatego Strona Samorządowa zgłasza następujące uwagi do projektu z druku sejmowego nr 2001:

1. Przepisy wyborcze:

❖ **Negatywnie** opiniujemy:

a) odebranie gminom, powiatom i województwom, tzn. społecznościom lokalnym i regionalnym istotnej części ich podmiotowości – prawa ustalania granic okręgów wyborczych; zmiana ta oznacza:

- **zmniejszenie, a nie zwiększenie wpływu obywateli**;
- *ograniczenie możliwości dostosowania granic okręgów wyborczych do zmian w strukturach osiedleńczych oraz administracyjnych*;
- *wyłączenie tej niezwykle ważnej sfery organizacji życia publicznego spod społecznej kontroli*.

b) ograniczenie prawa udziału obywateli w składzie komisji wyborczych. Zmiana ta oznacza:

- *ograniczenie udziału przedstawicielskiego w komisjach wyborczych do członków partii politycznych*;
- *uniemożliwienie udziału przedstawicieli niepartyjnych komitetów wyborczych, które w większości gmin uzyskują najwięcej mandatów*;
- **zmniejszenie, a nie zwiększenie wpływu obywateli**;

Zwracamy także uwagę, że wykreślenie z art. 156 kodeksu zapisu, że zapewnienie obsługi i techniczno-materialnych warunków pracy organów wyborczych jest zadaniem zleconym, spowoduje, że koszty tej obsługi (istotnie wzrastające w wyniku proponowanych przepisów) będą **przerzucone na samorządy**.

Ponadto podzielamy poważne zastrzeżenia Państwowej Komisji Wyborczej, która sygnalizuje zagrożenie destabilizacją procesu wyborów; potwierdzają to analizy przeprowadzone w urzędach miast.

❖ **Stanowczo odrzucamy dwie zasadnicze zmiany w przepisach wyborczych**, to znaczy:

a) całkowitą likwidację jednomandatowych okręgów wyborczych, nawet w małych gminach ; doprowadzi to do upartyjnięcia lokalnego życia publicznego, które od roku 1989 opiera się głównie na autentycznej aktywności lokalnej (komitety obywatelskie, stowarzyszenia, inne środowiska lokalne), a także zakłóci proporcjonalność reprezentacji poszczególnych części gminy w organie przedstawicielskim;

b) umożliwienie kandydowania do organu przedstawicielskiego osobom niezamieszkałym na terenie JST; zniszczy to podmiotowość społeczności lokalnych i regionalnych; w skrajnym przypadku lista zgłaszana przez komitet wyborczy może w całości składać się z osób spoza danej jednostki.

Obie te zmiany oznaczają w istocie **zmniejszenie wpływu obywateli** na funkcjonowanie rady gminy, powiatu albo sejmiku województwa.

2. Ograniczenie liczby kadencji wójta/burmistrza:

Negatywnie opiniujemy propozycję ograniczenia liczby kadencji wójta / burmistrza. Zwracamy uwagę na to, że ta propozycja jest niezgodna z Konstytucją, ponieważ stanowi poważne ograniczenie zarówno biernego jak i czynnego prawa wyborczego. Ograniczenie prawa obywateli, które gwarantuje Konstytucja, może być wprowadzone tylko przepisem Konstytucji, a takiego **NIE MA** (w załączeniu opinie prawne).

Analogia do Prezydenta RP, zawarta w uzasadnieniu, jest całkowicie chybiona, gdyż:

1) ograniczenie liczby kadencji Prezydenta jest zawarte w Konstytucji;

2) Prezydent RP nie podlega kontroli ani nadzorowi innych organów państwa; odwrotnie wójt, burmistrz – podlega wielorakiemu nadzorowi i kontroli: rada, wojewoda, RIO, NIK, inne;

Inne przytoczone w uzasadnieniu analogie nie dotyczą osób pochodzących z wyborów powszechnych.

Podkreślamy, że zmiana ta oznacza w istocie **zmniejszenie wpływu obywateli** na obsadę funkcji wójta / burmistrza, bowiem nie będą mogli ponownie wybrać osoby, która zyskała powszechną aprobatę współobywateli. Zostaną przymuszeni do zmiany, nawet gdyby jej nie chcieli.

Zwracamy uwagę na **inną istotną wadę** przepisu zaproponowanego w projekcie: brak precyzyjnego, zgodnego z uzasadnieniem, wskazania sposobu ustalenia okresu, od którego wprowadzane jest ograniczenie liczby kadencji (w załączeniu opinia prawna prof. H. Izdebskiego).

3. Administracja wyborcza

Negatywnie oceniamy zaproponowany sposób stworzenia nowej, wyborczej administracji specjalnej. Przede wszystkim odrzucamy proponowane w projekcie uniemożliwienie kontroli sądowej w stosunku do rozstrzygnięć w sprawach okręgów i obwodów głosowania.

4. Budżet obywatelski (art. 1 pkt 1):

Negatywnie opiniujemy propozycje dotyczące budżetu obywatelskiego, ponieważ:

- powodują niepotrzebne usztywnienie stosowanych rozwiązań, które społeczności lokalne (organy gminy wraz z mieszkańcami) wypracowały przez kilka lat, wyciągając wnioski z konkretnych doświadczeń i uwarunkowań; oznacza to zlekceważenie i odrzucenie tego dorobku;
- **zmniejszają w istocie wpływ rady gminy** na kształt tej części prac nad budżetem;
- narzucają obligatoryjne stosowanie jednego, sztywnego rozwiązania w miastach na prawach powiatu.

Uważamy jednak, że jest potrzebna ogólna podstawa prawna, dlatego proponujemy dodanie nowego ustępu 3 w art. 5a u.s.g., w brzmieniu: „**3. Szczególną formą konsultacji jest zasięgnięcie opinii w sprawie wydatkowania części środków budżetu gminy (budżet partycypacyjny). Rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 2, dotyczącej tej formy konsultacji, może także określić ich zasięg terytorialny i zakres podmiotowy oraz sposób uwzględnienia ich wyniku w procedurze uchwalania budżetu gminy.**”

5. Skarbnik gminy (art. 1 pkt 3 a oraz pkt 11):

Przesunięcie skarbnika wyłącznie do struktury wykonawczej nie jest zgodne z motywem ustanowienia tej funkcji w ustroju gminy. Działanie skarbnika – **głównego księgowego budżetu**, a nie urzędu – polega m.in. na kontroli wykonywania uchwały budżetowej rady gminy, co następuje poprzez udzielanie lub odmowę **kontrasygnaty** dla określonych czynności wójta/ burmistrza, związanych z wykonywaniem budżetu.

Podkreślamy, że zmiana ta oznacza **zmniejszenie znaczenia organu stanowiącego** wobec wykonawczego.

6. Biura organów stanowiących JST:

Popierając zamiar wzmocnienia biur organów stanowiących, zwracamy uwagę na **wady** w niektórych przepisach:

- nieprecyzyjna definicja formy organizacyjnej, wprowadzenie niezdefiniowanych w projekcie ani innych aktach prawnych pojęć „jednostki organizacyjnej” i „zwierzchnika służbowego”, kolizja z zapisami ustawy o pracownikach samorządowych (brak przepisów zmieniających u.o.p.s.);
- krótki czas na wprowadzenie zmian (14 dni od ogłoszenia) spowoduje problemy organizacyjne a nawet paraliż urzędów w zakresie obsługi organizacyjnej organów stanowiących.

Warszawa, 29 listopada 2017 r.

(-) Marek Olszewski
Związek Gmin Wiejskich RP

(-) Zygmunt Frankiewicz
Związek Miast Polskich

(-) Krzysztof Żuk
Unia Metropolii Polskich

(-) Stanisław Bodys
Unia Miasteczek Polskich

(-) Edmund Kaczmarek
Związek Powiatów Polskich

(-) Adam Struzik
Związek Województw RP

(-) Jacek Krywult
Ogólnopolskie Porozumienie
Organizacji Samorządowych