



STANOWISKO
Związku Powiatów Polskich
Warszawa, 13 listopada 2013 r.

**w sprawie projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz
rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw**

Związek Powiatów Polskich pozytywnie ocenia przedłożony przez Prezydenta RP projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Stanowi on pierwszą poważniejszą nowelizację ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego od przeszło 10 lat, która w wielu obszarach bezpośrednio odpowiada na zgłaszane od dawna postulaty środowisk samorządowych. Na szczególną uwagę zasługuje przywrócenie znaczenia klauzulom generalnym, a tym samym zwiększenie zakresu samodzielności jednostek samorządu, stworzenie narzędzia współpracy jednostek samorządu terytorialnego opartego na kryterium przestrzennym, zmiana modelu absolutorium, czy wreszcie umożliwienie stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego reprezentowania interesów swoich członków przed organami władz publicznych, w postępowaniu sądowo - administracyjnym i w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Niemniej jednak kilka rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy nie jest przez Związek Powiatów Polskich aprobowana.

Przede wszystkim, negatywnie oceniamy propozycje wprowadzenia jednoosobowego organu wykonawczego powiatu w miejsce organu kolegialnego. Nasze zastrzeżenia budzi nie tyle sama monokratyczność, co fakt że starosta dalej ma być wybierany w wyborach pośrednich.

Związek Powiatów Polskich od wielu już lat wskazuje na niezbędną wprowadzenia wyborów bezpośrednich starosty. Wzmocni to pozycję ustrojową powiatów, a jednocześnie zapewni właściwą stabilność zarządzania – niezbędną z punktu widzenia efektywnego zarządzania rozwojem lokalnym. Tym samym wprowadzenie jednoosobowego organu wykonawczego łączymy nierozdzielnie z wprowadzeniem wyborów bezpośrednich.

Jednocześnie wskazujemy, że starosta nie powinien być zobowiązany do zasięgania opinii rady powiatu o kandydacie na swojego zastępcę. Nie widzimy bowiem przesłanek do tego, by starosta w jakikolwiek sposób miał być ograniczany w doborze swojego najbliższego współpracownika.

W trosce o realność uprawnień przyznanych członkom wspólnoty samorządowej uważamy za niezbędne znaczące obniżenie ustawowego minimalnego progu liczebności grupy osób

uprawnionej do wniesienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W obecnej propozycji próg ten jest ustalony na poziomie 15% uprawnionych do uczestniczenia w wyborach – co jest odsetkiem wyższym nawet od niezbędnego do skutecznego zainicjowania referendum lokalnego. Uznajemy, że w odniesieniu do inicjatywy uchwałodawczej odsetek nie powinien być wyższy niż 5%.

Rozwiązanie polegające na wprowadzeniu obowiązku wydzielenia w strukturze urzędu gminy „biura rady” jest bardzo konfliktogenne. Tymczasem w uzasadnieniu nie zostały przytoczone dostatecznie mocne argumenty przemawiające za tą zmianą. Bez podania takich argumentów uważamy, że przywołany przepis powinien być wykreślony.

Kolejna uwaga dotyczy przepisów określających procedurę zmiany granic gmin, czy powiatów. W naszej ocenie nieuzasadnione jest dopuszczenie do wnoszenia w tym zakresie wniosków przez jednostki samorządu wyższych poziomów (w przypadku gmin – powiatów i województw, w przypadku powiatów – województw). Jedną z podstawowych zasad, na których opiera się system polskiego samorządu terytorialnego jest brak hierarchii pomiędzy poszczególnymi jego poziomami. Zaproponowane rozwiązanie w naszej ocenie prowadzi do zachwiania tej zasady.

Pozytywnie oceniamy ideę wprowadzenia zasady, by upoważnienie ustawowe do wydania określonej uchwały jednoznacznie wskazywało, że będzie ona aktem prawa miejscowego. Uznajemy jednak, że w konsekwencji ustawa powinna wprowadzać zmiany we wszystkich tych ustawach, na podstawie których obecnie jednostki samorządu terytorialnego stanowią akty prawa miejscowego.

Niezależnie od powyższych uwag o znaczeniu fundamentalnym mamy inne uwagi – często o porządkowym charakterze. Ich zestawienie zawiera tabela stanowiąca załącznik do niniejszego stanowiska.

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Marek Trams

Załącznik do Stanowiska ZPP w sprawie projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw

Przepis	Uzasadnienie
Art. 10 ust. 2	Nabycie osobowości prawnej przez zespół współpracy terytorialnej jest uzależnione jednocześnie od dwóch zdarzeń – zarejestrowania i ogłoszenia statutu. W naszej ocenie, dla jasności przepisu, należy pozostawić wyłącznie jedno z nich.
art. 12 ust. 2	Zespół współpracy terytorialnej otrzymał kompetencję do koordynowania działalności jednostek samorządu lokalnego należących do zespołu w określonym zakresie spraw. Ustawa jednak nie precyzuje na czym owa koordynacja miałyby polegać – co należy uznać za jej poważny mankament.
art. 12 ust. 3	Wspomaganie gmin i powiatów przez zespół jest uzależnione od wystąpienia rażących dysproporcji w sferze zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnych wspólnot samorządowych na obszarze zespołu. W naszej ocenie należy pominąć przymiotnik „rażących”, gdyż w praktyce stosowania będzie on powodował poważne problemy.
Art. 12 ust. 6	Przywołany przepis w zakresie zdania drugiego jest sformułowany w sposób niezbyt fortunny. Autorom projektu chodziło zapewne o to, że jeśli zespół podejmuje decyzję o podjęciu kolejnego zadania, to dana jednostka samorządu terytorialnego może wyłączyć się z realizacji tylko tego konkretnego zadania. Obecna redakcja sprawia natomiast, że w tym momencie może wyłączyć się z realizacji któregośkolwiek z zadań.
art. 14 ust. 1	Przepis ustanawia słuszną zasadę wykluczenia powiatu z działań zespołu, które mają charakter stricte gminny. W naszej ocenie zabrakło jednak analogicznego przepisu dotyczącego gmin.
art. 18 ust. 3	Przepis przewiduje możliwość zróżnicowania głosów przynależnych poszczególnym gminom lub powiatom w głosowaniu na zgromadzeniu zespołu. Przepis ten jest zbędny wobec ustanowionej w art. 18 ust. 1 zasady podwójnej większości głosów, która w sposób naturalny uwzględnia różny potencjał poszczególnych jednostek.
art. 23 ust. 4	Wobec zauważalnej tendencji do ograniczania przypadków zatrudniania pracowników samorządowych na podstawie powołania proponujemy rozważyć zmianę podstawy zatrudniania skarbnika zespołu.
art. 28 ust. 1	W przepisie użyte zostało niezbyt fortunate określenie „pełny skład zgromadzenia” – jak rozumiemy jako odpowiednik „ustawowego składu rady”. Proponujemy użycie określenie „ogólnej liczby członków zgromadzenia”;
Art. 39 pkt 2	W nowym brzmieniu art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym użyty został błędny zaimek osobowy – układ urbanistyczny i charakter zabudowy dotyczy oczywiście gminy, a więc „jej”, a nie „jego”.
Art. 39 pkt 7	W naszej ocenie przepis w części dotyczącej dodawanego art. 5aa ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wymaga przeredagowania. Jak sądzimy

	<p>rozdzielenie między „żądaniem”, a „wnioskiem” polega na tym, że to pierwsze jest wiążące dla wójta, ten drugi – nie. Jest to jednak jedynie domniemanie – przepis zatem warto zrehabilitować w jaśniejszy sposób.</p> <p>Zbędny jest dodawany art. 5aa ust. 3. O ile możliwość taka nie wynika już obecnie z przepisów (a naszym zdaniem tak jest), to przepis ten powinien znaleźć się w innym miejscu niż ustawa ustrojowa;</p> <p>W dodawanym art. 5ab ust. 4 znajduje się błędne odwołanie. Nie chodzi tam bowiem o ust. 1, lecz o ust. 3.</p>
<p>art. 39 pkt 19 i analogicznie: art. 40 pkt 22 art. 41 pkt 17</p>	<p>Za zbędną uważamy proponowaną zmianę. Nie przekonują nad podniesione w uzasadnieniu argumenty, że chodzi tu o podkreślenie roli wójta jako zarządzającego gminą. W naszej ocenie ewentualna zmiana charakteru działania wójta będzie zależała od przepisów merytorycznych, nie zaś zmiany terminologii organów.</p>
<p>art. 40 pkt 1 i analogicznie: art. 39 pkt 1 art. 41 pkt 4</p>	<p>Zmiana polega na wprowadzeniu art. 2 ust. 4a ustawy o samorządzie powiatowym. W naszej ocenie statut powiatu nie jest dobrym miejscem na określenie formy udziału mieszkańców w pracach organów powiatu.</p> <p>W tym kontekście należy zauważyć, że przykładowo zasady prowadzenia konsultacji z mieszkańcami reguluje uchwała inna niż statut, to samo ma dotyczyć udziału mieszkańców w pracach nad budżetem powiatu (proponycja zmiany w ustawie o finansach publicznych), gdzie zasady udziału obywateli w tym procesie również ma regulować uchwała inna niż statut</p>
<p>art. 40 pkt 11 lit. c i analogicznie: art. 39 pkt 14 lit. b art. 41 pkt 12 lit. b</p>	<p>Proponujemy wykreślenie przymiotnika „aktualny”. W naszej ocenie określenie „starosta” w sposób jednoznaczny dotyczy osoby aktualnie piastującej funkcję tego organu</p>
<p>art. 40 pkt 13 i analogicznie: art. 39 pkt 15 art. 41 pkt 13</p>	<p>Proponujemy wykreślić lub dookreślić dodawany art. 15a ust. 3 zd. 2. Obowiązek ustnego informowania radnych o treści wszystkich zgłoszonych uwag (a tak przywołany przepis można rozumieć) może służyć do paraliżowania pracy rady.</p>
<p>art. 40 pkt 15 lit. a</p>	<p>Proponujemy, aby przepis art. 21 ust.3 zd. 2 przenieść w bardziej adekwatne miejsce – do bloku przepisów określających ustrojową pozycję starosty</p>
<p>art. 40 pkt 16 i analogicznie: art. 39 pkt 17 lit. a art. 41 pkt 15</p>	<p>Przepis w naszej ocenie jest zbędny. Pracodawca radnego obecnie posiada takie prawo na podstawie art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym. Choć w swoim czasie budziło to wątpliwości to w świetle wyroku NSA z dnia 19 czerwca 2012 roku, sygn. II OSK 870/12 powinno to być jasne</p>
<p>art. 40 pkt 44</p>	<p>Zmiana zakłada wprowadzenie nowego brzmienia art. 50 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym „Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem powiatu jest zachowanie szczególnej</p>

	<p>staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.” Wydaje się, że obecny przepis ustawy jest bardziej precyzyjny. W projektowanym zapisie wątpliwości może budzić sformułowanie „zgodnie z przeznaczeniem tego mienia”, tymczasem przeznaczenie mienia powinno być zmieniane, jeżeli będą wymagały tego okoliczności.</p>
<p>art. 40 pkt 49 i analogicznie: art. 39 pkt 3 art. 41 pkt 65</p>	<p>W pełni popierając wprowadzane rozwiązanie dostrzegamy zasadność doprecyzowania przepisów szczególnych, w szczególności ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wyjaśnienia wymaga również to, czy stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego mogłoby brać udział w postępowaniu, w którym organem byłby w I instancji starosta tego powiatu.</p> <p>Ponadto we wprowadzeniu do przepisu w naszej ocenie powinno być użyte sformułowanie „władza publiczna” (w liczbie pojedynczej a nie w liczbie mnogiej).</p>
<p>art. 40 pkt 51 i analogicznie: art. 39 pkt 38 art. 41 pkt 24</p>	<p>Przedstawiona propozycja (zmiana art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym) budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych, ponadto można zadać pytanie czy nie doprowadzi ona do wydłużenia procesu dochodzenia przed sądem administracyjnym swoich racji przez jednostkę samorządu terytorialnego. Jak wynika z proponowanego brzmienia przepisu informację o stwierdzonych naruszeniach prawa nie będzie mogła być zaskarzana do sądu administracyjnego. Tymczasem praktyka pokazuje, ocena prawna służb wojewody, w zakresie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, nie zawsze ostaje się przed sądami administracyjnymi.</p>
<p>art. 40 pkt 55 i analogicznie: art. 39 pkt 42 art. 41 pkt 28</p>	<p>W naszej ocenie w sytuacji ugruntowanego funkcjonowania samorządu terytorialnego przepis art. 84 ustawy o samorządzie powiatowym jest zbędny, jako przewidujący możliwość ingerencji administracji rządowej w działanie samorządu nie ze względu na naruszenie przepisów prawa, lecz ze względu na kryteria sprawności i skuteczności.</p>
<p>Art. 40 pkt 58 i analogicznie: art. 39 pkt 45</p>	<p>W pełni doceniając troskę o ustabilizowanie granic powiatów dostrzegamy konieczność przerehabrowania obszernych fragmentów rozdziału 8a. Zawiera on bowiem liczne fragmenty o charakterze nie tyle normatywnym, co publicystycznym (np. art. 90b ust. 2 in fine) i określenia o niesprecyzowanym znaczeniu (np. art. 90e ust. 2: „bezsportny wyraz w rażąco niskim [...]”)</p>
<p>art. 60</p>	<p>W projekcie wskazano, że referendum lokalne ma być ważne niezależnie od liczby uczestniczących w nim osób.</p> <p>W ocenie skutków regulacji nie wskazano jak proponowana zmiana wpłynie na liczbę inicjowanych referendów lokalnych. Koszt organizacji referendów finansowany jest ze środków jednostki samorządu terytorialnego.</p>