

## 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 upartyjnienia 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:

- a) 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.);
- b) 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