

Stanowisko
Zarządu Związku Miast Polskich

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. W szczególności w kilku ważnych punktach oznacza – wbrew tytułowi projektu ustawy – zmniejszenie udziału obywateli w życiu społeczności lokalnych i regionalnych oraz osłabienie 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 Zarząd Związku zgłasza następujące uwagi do projektu z druku sejmowego nr 2001:

1. Przepisy wyborcze:

❖ **Negatywnie** opiniujemy:

a) odebranie gminom, tzn. społecznościom lokalnym prawa ustalania okręgów wyborczych w gminach (w tym miastach na prawach powiatu). Zmiana ta oznacza:

- **zmniejszenie, a nie zwiększenie wpływu obywateli;**
- *ograniczenie możliwości dostosowania granic okręgów wyborczych do dynamicznych zmian w zasiedlaniu wciąż nowych terenów, zwłaszcza w aglomeracjach;*
- *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;**

c) 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 społeczności lokalne;**

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 rady gminy osobom niezamieszkałym na jej terenie; zniszczy to podmiotowość społeczności lokalnej, zwłaszcza przy powszechnym wprowadzeniu ordynacji proporcjonalnej; w skrajnym przypadku lista zgłaszana przez komitet wyborczy może w całości składać się z osób spoza gminy.

Obie te zmiany oznaczają w istocie **zmniejszenie wpływu obywateli** na funkcjonowanie rady gminy.

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 opinia prawna).

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 są nieporozumieniem, ponieważ 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 **inne istotne wady** przepisu zaproponowanego w projekcie:

- a) brak przepisu dotyczącego rozpoczęcia liczenia okresu, od którego wprowadzane jest ograniczenie liczby kadencji (mowa o tym tylko w uzasadnieniu);
- b) proponowane brzmienie przepisu uniemożliwia powrót na funkcję burmistrza po przerwie w sprawowaniu funkcji, co zdarzało się niejednokrotnie;

3. 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.**”

4. 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.

5. Biuro rady gminy (art. 1 pkt 7):

Popierając zamiar usamodzielnienia biura rady, 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.); w urzędach małych gmin nie będzie to „jednostka organizacyjna”, lecz co najwyżej jednoosobowe stanowisko¹;
- b) krótki czas na wprowadzenie zmian (14 dni od ogłoszenia) spowoduje problemy organizacyjne a nawet paraliż urzędów gmin w zakresie obsługi organizacyjnej rad gmin, a co za tym idzie, zagrożenie dla wspólnot samorządowych (możliwe problemy z terminowym podjęciem istotnych dla życia mieszkańców uchwał).

Jarocin, 23 listopada 2017 r.

(-) Zygmunt Frankiewicz
PREZES ZWIĄZKU

¹ w ok. 10 % urzędów gmin pracuje do 20 osób.