



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHENSKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwieciń
POWIAT KARTUSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztוף
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECIŃSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Marek Pławiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZÓWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZÓWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/278/17

Warszawa, 28 listopada 2017 r.

Szanowny Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 listopada 2017 r., doręczone w dniu 17 listopada 2017 r., dotyczące wyrażenia opinii o poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych informuję, że Związek Powiatów Polskich przedłożony projekt ocenia krytycznie. W dalszej części niniejszego pisma znajduje się szczegółowe odniesienie merytoryczne do przepisów budzących zastrzeżenia z punktu widzenia Związku.

Na wstępie jestem jednak zmuszony zwrócić uwagę na aspekty formalne:

- pismo posługuje się numerem wewnętrznym projektu (MK-020-757/17) w sytuacji, gdy trzy dni przed wysłaniem pisma został już nadany numer druku sejmowego (nr 2001);
- art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu określa standardy, jakie powinno spełniać uzasadnienie do projektu ustawy. W szczególności powinno ono zawierać: wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy oraz wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy przewiduje obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem w uzasadnieniu wiele zmian nie zawiera wyjaśnienia potrzeby i celu ich wprowadzenia, zaś wyliczone koszty wprowadzenia ustawy dla sektora samorządowego w wysokości 58 mln zł nie wskazują źródeł finansowania (pomijając rzetelność przeprowadzonej kalkulacji, która nie uwzględnia konsekwencji wielu wprowadzanych rozwiązań);
- zgodnie z art. 36 ust. 7 Regulaminu Sejmu organizacje samorządowe mają – nie podlegający skróceniu – 14-dniowy termin na wyrażenie opinii o projektach mogących powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, liczony od dnia otrzymania projektu. W tej konkretnej sprawie czas na przedłożenie opinii trwa do 1 grudnia. W tej sytuacji rozpoczęcie prac nad projektem przez podkomisję nadzwyczajną w dniu 28 listopada jest krokiem kontrowersyjnym, podważającym wiarę w dobrą wolę w procesie zasięgnięcia opinii. Jednocześnie informujemy, że ze względu na skrócenie czasu na przygotowanie opinii zastrzegamy sobie prawo do zgłaszania dalszych uwag.

Kwestie uwag merytorycznych ujęte są poniżej.

W części A uwagi mają charakter poprawek legislacyjnych. Znalazły się tutaj wszystkie te kwestie, w stosunku do których można było poprzez prosty zabieg legislacyjny zaproponować brzmienie przepisu odpowiadające oczekiwaniom Związku.

W części B uwagi mają charakter problemów do przedyskutowania. Znalazły się w tej części te problemy, które albo wymagają świadomego wyboru jednego rozwiązania spośród kilku opcji, albo też wymagają obszernej interwencji w treść projektu i tym samym jest rzeczą nieracjonalną redagowanie szczegółowych zmian przepisów bez wiedzy, czy sama idea zmiany zostanie zaakceptowana.

Część A

Poprawka nr 1

1. W art. 1 pkt 2 art. 14 ustawy zmienianej otrzymuje brzmienie:

„Art. 14. 1. Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

2. Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości na stronie Biuletynu Informacji Publicznej gminy.”

2. W art. 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) w art. 13:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Uchwały rady zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości na stronie Biuletynu Informacji Publicznej powiatu.

1b. Uchwały zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu, w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.”

3. W art. 3 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) w art. 19:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Uchwały sejmiku województwa zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu imiennym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.”

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości na stronie Biuletynu Informacji Publicznej województwa.””.

Uzasadnienie

Celem zaproponowanych w projekcie nowelizacji zmian jest zapewnienie identyfikowalności sposobu głosowania poszczególnych radnych. Rozwiązanie takie jest niewątpliwie uzasadnione z punktu widzenia jawności życia publicznego oraz odpowiedzialności radnych przed wyborcami i co do samej idei jest godne poparcia. Nie można tego jednak powiedzieć o redakcji przepisów.

Przed wszystkim należy podkreślić, że nakładanie wymogu zapewnienia w każdej jednostce samorządu terytorialnego urzędzeń umożliwiających przeprowadzenie głosowania i sporządzenie imiennego wykazu głosowań radnych jest nieracjonalne z punktu widzenia ekonomicznego. Na potrzeby sesji odbywającej się w małych gminach często co dwa miesiące i obejmującej nie więcej niż 10 głosowań nabywanie własnego systemu jest

marnotrawstwem środków publicznych. Oznacza to więc konieczność wynajmowania na rynku odpowiednich urządzeń – co przy obecnych stawkach takich usług będzie dostatecznie kosztowne. Trudno zatem oprzeć się wrażeniu, że proponowany kształt przepisu jest wynikiem lobbingu firm oferujących systemy elektronicznego głosowania. W ramach poprawki proponuje się utrzymanie wymogu przeprowadzania głosowania imiennego, ale z pozostawieniem poszczególnym organom stanowiącym swobody w ustalaniu sposobu przeprowadzania głosowania.

Jednocześnie miejscem podawania imiennych wykazów głosowań radnych powinien być Biuletyn Informacji Publicznej, a nie strona internetowa gminy.

Poprawka nr 2

1. W art. 1 skreśla się pkt 4.
2. W art. 2 skreśla się pkt 5.
3. W art. 3 skreśla się pkt 9.

Uzasadnienie

Proponowane przepisy są zbyt daleko idącą ingerencją w swobodę organizacyjną jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia do narzucania obowiązkowego istnienia odrębnej komisji skarg, wniosków i petycji. W szczególności argumentem przemawiającym za tym nie jest szczególny skład komisji. W dotychczasowej praktyce rolę takiej komisji często pełniła komisja rewizyjna – analogicznie tworzona; jeśli nawet było inaczej, to i tak co do zasady skargi, wnioski i petycje wymagają rozpatrzenia na sesji – co daje możliwość uczestnictwa w dyskusji wszystkim zainteresowanym.

Poprawka nr 3

1. W art. 1 pkt 5 lit b dodawany ust. 1b otrzymuje brzmienie:

„1a. Obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk albo obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej danej gminy”.

2. W art. 2 pkt 4 lit. a dodawany ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Obrady rady powiatu są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk albo obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej powiatu.”.

3. W art. 3 pkt 4 lit. a dodawany ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Obrady sejmiku województwa są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk albo obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej województwa.”.

Uzasadnienie

Projekt przewiduje obowiązek transmitowania i utrwalania przebiegu obrad sesji organów stanowiących za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. O ile w pełni zrozumiałe jest wprowadzenie obowiązku rejestracji dźwięku (co zazwyczaj i tak się już dzieje), to rejestracja obrazu powinna pozostać jako fakultatywna. Zapewnienie pełnej widoczności przebiegu obrad może wiązać się z poważnymi wyzwaniem technicznymi – i też nie gwarantować sukcesu. Warto w tym miejscu zauważyć, że kamery znajdujące się w poszczególnych salach sejmowych mają duże martwe pola widzenia.

Pomyłką jest również wymaganie aby utrwalony obraz i dźwięk był udostępniany obligatoryjnie w inny sposób zwyczajowo przyjęty. W warunkach wiejskich owym sposobem

zwyczajowo przyjętym są tablice ogłoszeń w poszczególnych sołectwach, a nie sposób ustalić jak za ich pomocą miałyby być udostępniony obraz i dźwięk.

Poprawka nr 4

1. W art. 1 skreśla się pkt 7.
2. W art. 2 skreśla się pkt 7.
3. W art. 3 skreśla się pkt 5.

Uzasadnienie

Wskazane przepisy wprowadzają instytucję biura organu stanowiącego. O ile sama idea mogłaby być rozważana, to sposób jej realizacji sprawia, iż na obecnym etapie prac proponowane przepisy powinny zostać wykreślone. Wynika z nich bowiem, że pracownicy jednej jednostki organizacyjnej (urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego) obsługujący organy stanowiące tworzą odrębną jednostkę organizacyjną. Nie jest możliwe, by pracownicy jednej jednostki organizacyjnej z mocy prawa tworzyli inną jednostkę organizacyjną znajdującą się w całkowicie niejasnej relacji z jednostką macierzystą.

Poprawka nr 5

W art. 2 skreśla się pkt 1.

Uzasadnienie

Zgodnie z podstawowymi kryteriami podziału zadań między poszczególne poziomy jednostek samorządu terytorialnego powiat realizuje ponadgminne zadania lokalne. Z samej swojej natury nie zajmuje się on sprawami stricte lokalnymi. W tej sytuacji trudno jest zrozumieć jakie rzeczywiste korzyści będą płynęły z wprowadzenia w powiatach budżetu obywatelskiego. W naszej ocenie przepis powinien zostać wykreślony. Alternatywnie musiałyby na poziomie prac legislacyjnych w Parlamencie podane przykłady, czego miałyby dotyczyć środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego.

Poprawka nr 6

W art. 4 skreśla się pkt 4.

Uzasadnienie

Proponowany do skreślenia przepis wprowadza możliwość kandydowania do organów stanowiących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego osób nie należących do konkretnej wspólnoty samorządowej. Sytuacja taka stoi w sprzeczności z ideą samorządu, którą jest powierzenie załatwiania spraw publicznych dotyczących danej wspólnoty tej właśnie wspólnocie.


Dodać należy, że w uzasadnieniu nie znalazło się nawet słowo wyjaśnienia, dlaczego właśnie taka zmiana jest proponowana. Należy przypuszczać, że chodzi tu o interes dużych partii, które dzięki rozszerzeniu biernego prawa wyborczego mają możliwość obsadzenia list nawet w tych gminach, czy powiatach, w których nie mają rozbudowanych struktur.

Część B

1. Głębokiego przemyślenia wymagają przepisy dotyczące rozpatrywania raportu o stanie gminy/powiatu/województwa. Sam pomysł ma na celu wprowadzenie narzędzia politycznej oceny organu wykonawczego i jako taki może być zaakceptowany. Wątpliwości budzą natomiast przepisy dotyczące uczestnictwa w procedurze mieszkańców. Z jednej strony przyjęte zostają bardzo niskie progi dopuszczenia do udziału w dyskusji, a jednocześnie przesądza, iż mieszkańcy dopuszczani są do głosu

według kolejności otrzymania zgłoszeń – przy czym liczba tych zgłoszeń jest mocno limitowana (w gminach – 15 osób). Oznacza to, że reprezentanci licznych grup mieszkańców mogą być pozbawieni prawa zabrania głosu – dzięki zajęciu niewielkiej liczby dostępnych miejsc przez osoby występujące z partykularnymi kwestiami. Wydaje się, że dopuszczanie do głosu mieszkańców powinno następować zgodnie z liczbą zebranych przez nich podpisów. Zasadne jest również ograniczenie długości wystąpień mieszkańców – obecnie jest ona w żaden sposób nieograniczona.

2. Domagamy się pozostawienia kompetencji w zakresie ustalania granic okręgów wyborczych i obwodów głosowania w rękach poszczególnych wspólnot samorządowych. Samorząd to prawo do samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi. Owa samodzielność w sposób oczywisty musi odnosić się również do wyłaniania osób do piastowania funkcji organów. Konsekwencją zmiany powinna być rezygnacja z instytucji powiatowych komisarzy wyborczych. Z ostrożności procesowej – w przypadku pozostawienia instytucji powiatowego komisarza wyborczego – za niezbędne uważamy:
 - 1) postawienie wyższych wymagań kwalifikacyjnych wobec kandydatów na powiatowego komisarza wyborczego (art. 4 pkt 59 lit. a). Obecne wymagania nie dają rękojmi właściwego przeprowadzenia wyborów;
 - 2) jednoznacznie określenie, że zapewnienie warunków pracy powiatowemu komisarzowi wyborczemu przez starostę jest finansowane z dotacji z budżetu państwa (art. 4 pkt 59 lit. c);
 - 3) pozbawienie powiatowych komisarzy wyborczych uprawnień nadzorczych nad organami jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 pkt 42 lit. b). Zawarte we wskazanym artykule przepisy są w sposób oczywisty sprzeczne z Konstytucją;
3. Niedopuszczalne jest uniemożliwienie kontroli sądowej w stosunku do rozstrzygnięć w sprawach okręgów i obwodów głosowania.

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Ludwik Węgrzyn