

**Uwagi woj. świętokrzyskiego do projektu ustawy o zmianie niektórych
ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania,
funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych
dotyczące zmian w ustawie o samorządzie województwa.**

Uwaga o charakterze ogólnym

Analizując zapisy w poselskim projekcie ustawy, odnoszące się do zmian w ustawie o samorządzie województwa, należy zauważyć, że w znaczący sposób przekształcają one rolę organów stanowiących i kontrolnych na poziomie województwa, nadając im znacznie większe uprawnienia, niż dotychczas.

Uwagi o charakterze szczegółowym

I. Budżet obywatelski - art. 3 pkt. 1 lit. b).

W art. 3 pkt. 1 lit. b) zakłada się wprowadzenie budżetu obywatelskiego na poziomie województwa jako szczególnej formy konsultacji społecznych.

Należy zauważyć, że budżet obywatelski zwany również budżetem partycypacyjnym jest stosunkowo nowym instrumentem zmierzającym do współudziału obywateli w procesie zarządzania budżetem jednostki samorządu terytorialnego. W ostatnich latach jego popularność ciągle się zwiększa, przybywa gmin i miast, które wprowadzają to rozwiązanie. Budżet realizowany jest również w 3 województwach. Jednakże do tej pory brakowało jednolitych dla całego kraju regulacji normujących chociażby podstawowe zasady jego funkcjonowania (np. tak jak w sytuacji funduszu sołectkiego, który jest podobnym mechanizmem funkcjonującym w gminach wiejskich, a zasady jego realizacji zostały wprowadzone ustawą już w 2009 r. i zmienione w 2014 r.).

Analizując sam pomysł implementowania budżetu obywatelskiego do samorządowych ustaw ustrojowych, należy jednak zastanowić się, czy słusznym rozwiązaniem jest wprowadzanie go jako elementu obligatoryjnego, bowiem nawet wspomniana już ustawa o funduszu sołectkim nie nakłada obowiązku wyodrębniania go w budżetach gmin, pozostawiając go jako mechanizm fakultatywny.

Należy zwrócić uwagę na niejednoznaczne zapisy dot. budżetu obywatelskiego na poziomie województwa, bowiem w przypadku zmian dotyczących gminy, jednoznacznie określono, że „w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe...”(art. 1 pkt 1 lit. b). Należy więc domniemywać że w każdym innym przypadku to gmina będzie decydować o jego wprowadzeniu. Na gruncie zmian w projekcie ustawy o samorządzie województwa nie znalazł się co prawda zapis ani o obligatoryjności, ani też o fakultatywności budżetu obywatelskiego, jednakże konstrukcja przepisu zawierająca takie sformułowania jak np. „w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu województwa.....” lub „Sejmik województwa określa w drodze uchwały wymagania...”(art. 3 pkt 1 lit. b), ale także w art. 3 pkt 10 dot. raportu o stanie województwa sugeruje, że przedmiotowy dokument ma zawierać w szczególności realizację polityki, programów i strategii, uchwał sejmiku województwa i właśnie budżetu obywatelskiego. Nasuwa się zatem pytanie, czy można traktować to rozwiązanie jako fakultatywne? **Mając na uwadze powyższe wątpliwości konieczne staje się jednoznaczne określenie charakteru tego instrumentu na poziomie województwa, w celu uniknięcia różnych interpretacji w tym zakresie.**

Trzeba podkreślić, że wprowadzenie budżetu obywatelskiego jako elementu obligatoryjnego mogłoby stworzyć sztuczne i iluzoryczne przeświadczenie o realnym wpływie mieszkańców na kształt budżetu, bowiem środki przeznaczane na jego realizację stanowiłyby niewielką tylko część wszystkich wydatków budżetowych.

Ponadto nie wolno zapominać o odmiennej roli poszczególnych jednostek w całym systemie samorządowym, bowiem zupełnie inne zadania posiadają gmina i powiat, jako jednostki lokalne i bliższe obywatelom a tym samym bardziej zdolne do aranżowania bezpośrednich form sprawowania władzy, a zupełnie inną rolę pełni samorząd województwa, jako jednostka regionalna, której zadania oparte są na działaniach strategicznych, mających zupełnie inny wymiar.

Należy więc zastanowić się, czy wprowadzanie obligatoryjnego mechanizmu partycypacyjnego do jednostek ponadlokalnych byłoby rozwiązaniem efektywnym spełniającym oczekiwania zawarte w uzasadnieniu do niniejszego projektu w zakresie edukowania obywateli i pobudzania ich aktywności obywatelskiej, a także prowadzenia realnej kontroli nad częścią wydatków budżetowych.

Przechodząc do analizy przepisów dotyczących realizacji budżetu obywatelskiego należy stwierdzić, że generalnie nie budzą one znacznych wątpliwości, poza jednym nieprecyzyjnym sformułowaniem. A mianowicie w w art. 3 pkt. 1 lit. b stwierdzono: „*Sejmik województwa w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego*”. Należy więc zastanowić się jakie kryteria należałoby przyjąć do prawidłowej interpretacji sformułowania „*w stopniu istotnym*”, jaki zatem według ustawodawcy jest dopuszczalny zakres zmian zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego?

Co pozytywne, zaproponowane rozwiązania ustalają co prawda pewne podstawowe zasady, jednakże pozostawiają znaczną swobodę w wyborze formy przeprowadzania tego rodzaju partycypacji w kwestii wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego poprzez zastosowanie delegacji do określenia tych wymogów w drodze uchwały Sejmiku.

II. Głosowanie za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzanie wykazu głosowań - art. 3 pkt. 3.

Przepis wprowadza obowiązek nie tylko rejestrowania imiennego wykazu głosowań za pomocą przeznaczonych do tego urządzeń, ale także publikowanie tych wykazów. W sytuacji braku możliwości przeprowadzenia takiego głosowania, przeprowadza się głosowanie imienne. Należy zauważyć, że jednocześnie pozostawiono zapis w art. 19 ust 1 uosw mówiący, że „*uchwały sejmiku województwa zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym*”. De facto samo wprowadzenie konieczności utrwalania wykazu głosowania, czyli rejestrowanie i upublicznianie informacji, jak głosowali poszczególni radni jest głosowaniem imiennym. A zatem przepis nie daje wyboru między głosowaniem jawnym a jawnym imiennym, bowiem i tak wyniki wszystkich głosowań z uwzględnieniem głosów poszczególnych radnych muszą zostać utrwalone. Wątpliwości budzi zatem kwalifikowanie zaproponowanej formy głosowania jako formy głosowania jawnego i odróżnianie jej od głosowania imiennego. Należałoby zatem uznać, że propozycja zmierza do wprowadzania głosowania imiennego, czy to poprzez rejestrację specjalnie do tego przeznaczonym urządzeniem, czy w przypadku braku takiej możliwości w protokole komisji skrutacyjnej.

Należy również zauważyć, że wejście w życie przepisu wprowadzającego obowiązek głosowania jawnego na sesjach sejmiku województwa za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych określono na 14 dni od daty ogłoszenia. Oznacza to, że w bardzo krótkim czasie jednostki samorządu terytorialnego musiałyby dostosować sale, w których odbywają się posiedzenia organu stanowiącego do stawianych wymogów, poprzez np. odpowiednią adaptację pomieszczeń oraz zakup sprzętu. W niektórych przypadkach będzie to wymagało budowy lub zakupu stosownego budynku. Umieszczenie w sali sprzętu umożliwiającego sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych wymaga specjalnych uwarunkowań. Musi to być pomieszczenie zapewniające brak możliwości dostępu osób niepowołanych w terminach, w których nie odbywają się sesje sejmiku.

Powyższe spowoduje konieczność poniesienia kosztów zakupu sprzętu, zatrudnienia dodatkowych osób oraz budowy lub adaptacji budynku, a ich koszt dla danej JST może kształtować się od kilkudziesięciu tysięcy złotych do kilku milionów złotych.

W uzasadnieniu do projektu brak jakiegokolwiek kalkulacji, na podstawie której oszacowano koszty dla wszystkich JST w wysokości 58 mln zł. Jednostki samorządu terytorialnego nie przewidywały żadnych środków na nowe zadania ani w bieżącym roku budżetowym, ani w projektach budżetu na rok następny.

III. Biuro sejmiku - art. 3 pkt. 5.

Zmiany w ustawie o samorządzie województwa zapisane w art. 3 pkt. 5 analizowanej ustawy - zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy - mają na celu wyodrębnienie biur obsługujących organ stanowiący, komisji i radnych ze struktur urzędu. Jednakże już sam zapis proponowanych zmian budzi wątpliwości interpretacyjne polegające na lakonicznym i nieprecyzyjnym sformułowaniu, że „pracownicy urzędu marszałkowskiego wykonujący zadania organizacyjne, prawne oraz inne związane z funkcjonowaniem sejmiku województwa, komisji i radnych tworzą odrębną jednostkę organizacyjną zwaną biurem sejmiku województwa”.

Pierwsza wątpliwość, jaka nasuwa się po analizie ww. przepisu, ma związek z pracownikami, a dokładniej z odpowiedzią na pytanie, **którzy pracownicy urzędu marszałkowskiego tworzą wspomniane biuro?** Należy bowiem wiedzieć, że nie tylko pracownicy poszczególnych kancelarii, czy biur sejmiku działających w ramach aktualnych struktur urzędów marszałkowskich zajmują się obsługą organu stanowiącego. Zgodnie ze strukturą organizacyjną poszczególnych urzędów pracownikami takimi są również np. prawnicy, kierowcy, pracownicy zajmujący się obsługą medialną, a działający często w innych komórkach organizacyjnych urzędu. Idąc o krok dalej, można również uznać, że każdy pracownik urzędu wykonujący swoje obowiązki w innym departamencie, niż Kancelaria Sejmiku, ale tworzący materiały i projekty uchwał dla potrzeb Sejmiku, komisji, czy poszczególnych radnych również wykonuje zadania związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego i kontrolnego. Przykładem jest Rozdział pn. „Zadania wspólne” Regulaminu organizacyjnego województwa świętokrzyskiego. **Jakim zatem kryterium kierować się przy zakwalifikowaniu poszczególnych pracowników do pracy w nowo powstałej jednostce?**

Kolejną wątpliwość nasuwa dalsza część przepisu mówiąca, że owi pracownicy tworzą *odrębną jednostkę organizacyjną*. Co prawda, w uzasadnieniu do projektu niniejszej ustawy można przeczytać, że chodzi o „wyodrębnienie biur obsługujących organ stanowiący ze struktur urzędu”, jednakże w przepisie literalnie **nie zostało określone, czy jest to wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna**, czy komórka organizacyjna stanowiąca jednostkę systematyzacji w ramach struktur urzędu. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 2096) w celu wykonywania zadań województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne. Jednostki te muszą posiadać odpowiednią formę prawną określoną ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), tj. w podanym przypadku biuro sejmiku może funkcjonować wyłącznie jako jednostka budżetowa (jeżeli przyjąć, że będzie odrębną jednostką organizacyjną). To wiąże się z koniecznością zatrudnienia kierownika jednostki odpowiedzialnego m.in. za prowadzenie gospodarki finansowej, zatrudnianie pracowników i realizację ustawowo wskazanych zadań. Podobnie, powołanie odrębnej jednostki organizacyjnej związane jest z zatrudnieniem głównego księgowego jednostki budżetowej. Jednocześnie przedmiotowy przepis wskazuje, że to *pracownicy urzędu marszałkowskiego* tworzyć będą odrębną jednostkę organizacyjną.

Powyższe sformułowanie może prowadzić do wniosku, że jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 3 pkt 5 niniejszego projektu ustawy powinna stanowić część urzędu marszałkowskiego.

Niejednoznaczna jest również rola przewodniczącego sejmiku województwa, bowiem zaznaczono, że „*wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników biura sejmiku województwa.*”, jednakże **czy w świetle przepisów kodeksu pracy będzie on ich pracodawcą i czy będzie wykonywał wobec nich czynności z zakresu prawa pracy?** Analizując zaproponowane przepisy nie można zatem dostrzec również zmian w statusie pracowników, które w tej sytuacji powinny znaleźć odzwierciedlenie w **art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych**. Należy jednak wskazać, że pomimo ustawowego (projektowanego w niniejszej ustawie) zwierzchnictwa służbowego przewodniczącego sejmiku w stosunku do pracowników biura sejmiku województwa, nie może on w żadnym wypadku pełnić funkcji kierownika jednostki, a tym samym być odpowiedzialnym za prowadzenie gospodarki finansowej tego biura czy zatrudnianie pracowników. Naruszałoby to bowiem przepis art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa: „*Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie marszałkowskim w tym województwie, w którym radny uzyskał mandat. Przepis ten nie dotyczy radnych wybranych do zarządu województwa, z którymi stosunek pracy jest nawiązywany na podstawie wyboru*”, a także „*Radny nie może pełnić funkcji kierownika wojewódzkiej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy*”.

Na podstawie przedmiotowego przepisu nie wiadomo zatem kto będzie odpowiadał za prowadzenie gospodarki finansowej biura sejmiku, jego organizację, zatrudnianie pracowników itp.

Analiza przedmiotowego przepisu prowadzi do wniosku, że wprowadza on podwójną zależność służbową pracowników urzędu marszałkowskiego. Z jednej strony pracownicy biura sejmiku będą zobowiązani świadczyć pracę na rzecz pracodawcy, którym będzie urząd marszałkowski reprezentowany przez marszałka województwa (art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy – Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.), z drugiej ich zwierzchnikiem będzie przewodniczący sejmiku województwa.

Poza tym, w przypadku konieczności utworzenia nowej jednostki budżetowej pn. *Biuro sejmiku* ponoszone będą corocznie dodatkowe koszty związane z prowadzeniem gospodarki

finansowej np. wynagrodzenia głównego księgowego jednostki, osób odpowiedzialnych za zadania administracyjne, organizacyjne itp., które obecnie są realizowane przez pracowników urzędu marszałkowskiego, którzy jednocześnie realizują inne zadania na rzecz urzędu.

Brakuje również unormowań potencjalnej współpracy między nową jednostką a urzędem marszałkowskim, która z racji specyfiki wykonywanych obowiązków nie będzie funkcjonować na takich samych zasadach jak inne jednostki organizacyjne województwa, chociażby ze względu na brak podporządkowania marszałkowi, czy zarządowi województwa.

Duże wątpliwości także wzbudza **termin wejścia w życie** zaproponowanych zmian, bowiem założono, że ustawa wchodzi w życie **po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia**. Oznacza to bardzo krótki czas na podjęcie wielu czynności organizacyjnych i logistycznych zmierzających do wdrożenia nowych przepisów i umożliwienia nowej jednostce sprawnego działania

IV. Uprawnienia radnych - art. 3 pkt. 6 lit a.

Projektowane zmiany zakładają nadanie bardzo szerokich uprawnień dla poszczególnych radnych województwa, które przypisane były do tej pory członkom Komisji Rewizyjnej a ich realizacja następowała w oparciu o imienne upoważnienia wystawione w toku przygotowania kontroli. Nowe rozwiązania wyposażą radnego nie tylko w prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, ale również wstępu do pomieszczeń, wglądu w działalność organów administracji samorządowej a nawet - co może budzić największe zastrzeżenia - **spółek z udziałem samorządu województwa i spółek handlowych z udziałem wojewódzkich osób prawnych**. W sytuacji, w której z jednej strony zapadają wyroki sądów administracyjnych¹ potwierdzające tezę, że nawet komisja rewizyjna jst. nie jest uprawniona do przeprowadzania kontroli samorządowych spółek kapitałowych, nadawanie de facto tożsamych uprawnień poszczególnym radnym wydaje się **zbyt dużą ingerencją w funkcjonowanie spółek, uregulowane przez Kodeks spółek handlowych**.

Rozszerzenie uprawnień radnego do kontroli spółek z udziałem samorządu województwa może prowadzić również do naruszenia innych przepisów, które nie zostały wzięte pod

¹ Wyrok WSA w Olsztynie II SA/OI 433/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E589282EBB>.

uwagę, a w szczególności dotyczących ograniczenia liczby i czasu kontroli, co zawarto w art. 82 i 83 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej:

- a) w myśl art. 82 nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy,
- b) na podstawie art. 83 czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać:
 - ✓ w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych,
 - ✓ w odniesieniu do małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych,
 - ✓ w odniesieniu do średnich przedsiębiorców – 24 dni roboczych,
 - ✓ w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych

Ponadto brak jest gwarancji odpowiednich kompetencji radnego w dziedzinie kontroli (inne kryteria wyboru radnego), co może powodować przewlekłość procesu kontrolnego (konieczność zdobycia wiedzy przez kontrolującego kosztem czasu kontrolowanego). Zakres sprawowanej kontroli przez radnego jest zbyt otwarty i nieokreślony. Kontrola spowoduje zwiększoną pracochłonność związaną z koniecznością przygotowania materiałów do kontroli, udzielenia wyjaśnień. Zastrzeżenie w projektowanym zapisie, bez sankcji, nie gwarantuje zachowania przez radnego tajemnicy (danych osobowych, danych wrażliwych, tajemnicy handlowej- np. udział w przetargach, know-how spółki). W art. 77 pkt 4 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej znajduje się zapis, że przedsiębiorca, który poniósł szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, przysługuje odszkodowanie. Brak wskazania kto poniesie koszty w przypadku niekompetentnego zachowania radnego. Jakie mechanizmy zagwarantują, że radni nie będą wykorzystywać swoich uprawnień do własnych interesów.

Według art. 78a pkt 1 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny. Brak delegacji do podjęcia uchwały przez organ stanowiący w przedmiotowym zakresie.

V. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej - art. 3 pkt. 8

Zgodnie z przepisami w art. 3 pkt. 8 niniejszej ustawy przewodniczącym komisji rewizyjnej sejmiku stawałby się radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. Uzasadnienie niniejszego rozwiązania stanowi, że przyczyni się to do *prawidłowego, niebudzącego wątpliwości wykonywania funkcji kontrolnych nad zarządem województwa*. Przekonanie owo nie do końca można uznać za prawidłowe, bowiem z jednej strony faktycznie pozornie może to stanowić gwarancję niezależności i obiektywizmu działań komisji rewizyjnej, ale z drugiej strony w sytuacjach wyjątkowo intensywnie prowadzonych działań opozycyjnych, komisja rewizyjna mogłaby stać się elementem walki politycznej i zamiast stać na straży prawidłowości w zakresie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, mogłaby paraliżować prace zarządu województwa.

Kolejną wątpliwością jest formuła powoływania przewodniczącego komisji rewizyjnej. Należy bowiem przyjąć wszystkie możliwe scenariusze, a jednym z nich może być sytuacja, w której zostanie zawarta bardzo szeroka koalicja, w konsekwencji czego wszystkie utworzone kluby udzielą poparcia zarządowi województwa (w odniesieniu do art. 3 pkt. 6 lit. a). **Czy można zatem domniemywać, że rozwiązaniem prawidłowym - w celu wypełnienie dyspozycji niniejszego przepisu - będzie powierzenie funkcji przewodniczącego komisji rewizyjnej radnemu który nie jest zrzeszony w żadnym klubie? A jeśli tak, to czy radny taki powinien złożyć oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia Zarządowi Województwa? Przepis ten wymaga ponownej analizy i doprecyzowania w celu wyeliminowania luki prawnej.**

VI. Skargi, wnioski i petycje - art. 3 pkt. 9

Projekt proponuje uregulowanie materii skarg, wniosków i petycji w ustawie o samorządzie województwa, w sposób odbiegający od zapisów działu VIII k.p.a, zaś w zakresie petycji od zapisów ustawy o petycjach. Powstaje zatem obawa, że wprowadzenie niniejszych zmian bez jednoczesnej nowelizacji ustawy kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o petycjach spowoduje **funkcjonowanie odmiennych regulacji prawnych w tym samym obszarze.**

Należy wspomnieć, że zaproponowane zmiany dają sejmikowi konkretną delegację do rozpatrywania skarg na samorządowe jednostki organizacyjne, czego brakowało w kodeksie postępowania administracyjnego.

Duża wątpliwość powstaje natomiast na gruncie ustawy o petycjach, bowiem w omawianych zmianach proponuje się utworzenie obligatoryjnej komisji skarg, wniosków i petycji, kiedy z kolei ustawa o petycjach umożliwi sejmikowi powołanie komisji właściwej do rozpatrywania petycji, jednak nie jest to element obligatoryjny. Po wejściu w życie tych przepisów bez zmiany przepisów ustawy o petycjach powstanie poważna niejednoznaczność w tym zakresie. Ponadto w ustawie o petycjach wskazano, że *„petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ chyba że w statucie tej jednostki zostanie wskazany organ wewnętrzny tego organu stanowiącego właściwy w tym zakresie”*. Oznacza to, że zgodnie z ustawą o petycjach takowa komisja ma uprawnienia ich rozpatrywania bez konieczności angażowania do tego Sejmiku *in pleno*.

Z kolei na gruncie propozycji zmian, to Sejmik rozpatruje skargi wnioski oraz petycje i w tym celu powołuje wspomnianą już komisję. **Brakuje jednak jednoznacznego określenia roli owej komisji, czy przejmuje ona uprawnienia sejmiku w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, czy może jednak działa pomocniczo, jak inne komisje stale? Należy również zwrócić uwagę na brak odesłania do przepisów kpa i przepisów ustawy o petycjach w zakresie procedur rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, które są przecież szczegółowo uregulowane w tych ustawach.**

VII. Raport o stanie samorządu terytorialnego i wotum zaufania - art. 3 pkt 10.

Przepisy wprowadzają obowiązek przedstawiania sejmikowi raportu o stanie województwa oraz konieczność jego rozpatrzenia na sesji sejmiku. Jest to element dodatkowej kontroli działań zarządu opartej nie tylko jak do tej pory na kwestiach prawidłowego wykonania budżetu, ale również innych bardzo ważnych aspektach związanych z realizacją polityk strategicznych i rozwojowych oraz działalności Zarządu.

Dodatkowym rozwiązaniem jest również umożliwienie sejmikom samodzielnego doprecyzowania elementów jakie w przedmiotowym raporcie powinny się znaleźć.

Niemniej jednak wyznaczenie momentu rozpatrzenia raportu na sesji, na której przyjmowana jest uchwała w sprawie absolutorium wydaje się pomysłem mocno nietrafionym. Zakładając, że intencją autorów niniejszych rozwiązań jest stworzenie płaszczyzny do debaty nad stanem danej jednostki samorządu, wykraczającej poza standardowe i dotychczasowe praktyki dyskusji wewnątrz organów jst., chociażby poprzez wprowadzenie braku ograniczeń czasu wystąpień radnych podczas dyskusji, czy umożliwienie wzięcia udziału w debacie mieszkańcom, może spowodować, że czerwcowy sesja sejmiku może trwać bardzo długo, włącznie z niemożnością jej zakończenia w ciągu jednego dnia lub wymuszać potraktowanie przedmiotowego tematu proporcjonalnie do ograniczeń czasowych. Należy bowiem pamiętać, że na tej samej sesji rozpatrywane jest sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z wykonania budżetu za rok poprzedni oraz dyskutowana i głosowana uchwała o udzieleniu, bądź nieudzieleniu absolutorium dla zarządu województwa. Co najistotniejsze, dokumenty w procedurze absolutorijnej będą rozpatrywane i zatwierdzane przez organ stanowiący w drugiej kolejności. Pomniejszanie znaczenia dokumentów, które są opracowane na podstawie ewidencji księgowej, a ich poprawność formalno – rachunkowa oraz zgodność z prawem jest opiniowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową i niezależnego biegłego rewidenta można traktować jako próbę upolitycznienia debaty absolutorijnej.

Z uwagi na powyższe argumenty należałoby zastanowić się, czy nie zmienić terminu rozpatrywania raportu i głosowania wotum zaufania dla zarządu województwa np. na maj lub w wrzesień.

VIII. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza - w art. 3 pkt 12.

Wnioskodawcy chcą wprowadzenia nowego narzędzia partycypacyjnego w postaci obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Rozwiązanie to jest wzorowane na inicjatywie ustawodawczej i daje obywatelom - również na poziomie samorządu terytorialnego - możliwości skutecznego wniesienia pod obrady sejmiku projektów uchwał. Regulacje te nie wzbudzają większych wątpliwości z wyjątkiem jednej, a mianowicie projekt zakłada, że *„Projekty uchwał zgłoszone w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej stają się*

przedmiotem obrad sejmiku województwa najbliższej sesji odbywającej się nie później niż po upływie 3 miesięcy od daty złożenia projektu". Rozwiązanie to z jednej strony zakłada jednoznacznie, że wniesiony projekt uchwały musi zostać wprowadzony pod obrady najbliższej sesji Sejmiku. **Co zatem w sytuacji, jeśli projekt zostanie złożony trzy lub nawet jeden dzień przed planowaną sesją?** W projekcie nie określono czasu niezbędnego na zweryfikowanie projektów uchwał zgłoszonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz przygotowanie opinii zarządu województwa i właściwych komisji w stosunku do przedkładanego projektu. Wskazanie, że sejmik województwa powinien procedować nad projektem uchwały zgłoszonej w ramach inicjatywy obywatelskiej na najbliższej sesji od daty złożenia projektu, może prowadzić do procedowania nad projektami zawierającymi uchybienia prawne.

Przepis ten wymaga uzupełnienia. Należy zastanowić się nad wprowadzeniem podobnego rozwiązania, jak w przypadku wnoszenia projektów uchwał przez kluby, którym zgodnie z propozycjami zmian, również przysługiwałoby prawo do włączenia stosownego projektu „*jeżeli wpłynął on do sejmiku co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji sejmiku*” (art. 3 pkt 4 lit. c niniejszego projektu).

Podobna konstrukcja niwelowałaby zagrożenie konieczności pośpiesznego procedowania inicjatyw obywatelskich tylko po to, by wypełniać dosłownie dyspozycje ustawowe.

IX. Skutki finansowe.

Oceniając skutki finansowe zaproponowanych zmian, trzeba zaznaczyć, że weryfikacja projektów uchwał zgłaszanych przez obywateli spowoduje konieczność przygotowywania opinii prawnych oraz merytorycznych, co przełoży się na zwiększone wydatki związane z funkcjonowaniem organów województwa. Na ten cel również nie przewidziano żadnych środków finansowych, ani w bieżącym roku budżetowym, ani w projektach budżetu na rok następny. Dodatkowe wydatki bieżące obciążą nadwyżki operacyjne i pomniejszą zdolność finansowania zwrotnego obniżając możliwość absorpcji środków europejskich.

Przewodniczący Sejmiku

Arkadiusz Bąk

Opinia woj. łódzkiego

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wprowadza istotne zmiany w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.).

Zmiany w art. 10a u. o s. w. polegają na normatywnym wyodrębnieniu i ramowym uregulowaniu budżetu obywatelskiego. Zasadnicze wątpliwości budzi już sam przepis ust. 3, zawierający definicję budżetu obywatelskiego jako „szczególnej formy konsultacji społecznych”. Takie umiejscowienie budżetu obywatelskiego wśród form partycypacji obywatelskiej w działalności samorządu terytorialnego wynikać może z dotychczasowej praktyki partycypacji budżetowej, wytworzonej na podstawie przepisów o możliwości prowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Jednak w świetle dalszych proponowanych przepisów wynik głosowania mieszkańców w budżecie obywatelskim uzyskałby charakter wiążący, ponieważ zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej województwa, a sejmik województwa w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Mechanizm ten stałby się więc (zgodnie zresztą z użytym w proponowanych przepisach sformułowaniem: „mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy”) formą decydowania mieszkańców o sprawach wspólnoty samorządowej, i utraciłby charakter konsultacji. Jakkolwiek pozytywnie można ocenić intencję, by głos mieszkańców był decydujący w zakresie części wydatków budżetu samorządu, należy zwrócić uwagę, że definicja zaproponowana w projekcie jest sprzeczna z istotą tej instytucji, ponieważ nie mamy do czynienia na jej gruncie z konsultacjami, a z podejmowaniem decyzji przez mieszkańców. Tymczasem w polskim prawie ustrojowym formą podejmowania decyzji przez członków wspólnot samorządowych jest referendum. Art. 170 Konstytucji RP stanowi, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty. Odzwierciedleniem tej reguły jest treść 5 ust. 1 u. o s. w., stanowiącego, że mieszkańcy województwa podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w drodze wyborów i referendum) lub za pośrednictwem organów samorządu województwa. Ponadto nazwanie budżetu obywatelskiego formą konsultacji „społecznych”, zamiast (zgodnie z brzmieniem ust. 1) konsultacji z mieszkańcami, jest również niepoprawne i nie spełnia jednego z podstawowych wymagań techniki legislacyjnej, wyrażonego w §10 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Konsultacje z mieszkańcami to wprawdzie oczywiście konsultacje społeczne, przy czym określenie „z mieszkańcami” jest istotne, ponieważ wskazuje na krąg podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach – mieszkańców określonej jednostki samorządu terytorialnego.

Problemem nierozwiązanym na gruncie proponowanych przepisów pozostaje brak podstawy prawnej do stosowania jakichkolwiek ograniczeń w uczestnictwie mieszkańców w tego rodzaju konsultacjach. Mogą w nich więc brać udział również małoletnie dzieci, osoby ubezwłasnowolnione całkowicie, pozbawione praw publicznych, etc. Organ jednostki samorządu terytorialnego nie może nikogo z mieszkańców wyłączyć z udziału

w konsultacjach, co potwierdza utrwalona praktyka rozstrzygnięć organów nadzoru oraz orzecznictwo (np. wyrok WSA w Kielcach, sygn. II SA/Ke 38/17).

Proponuje się ukształtowanie budżetu obywatelskiego jako szczególnego rodzaju referendum lokalnego, co wymagałoby rzecz jasna nowelizacji ustawy o referendum lokalnym. Odpadną wówczas wyżej opisane błędy i nieścisłości.

Wątpliwości budzi treść dodawanego przepisu ust. 4 – mowa w nim o corocznym decydowaniu mieszkańców o części wydatków województwa. Literalne brzmienie wskazywałoby na obligatoryjność prowadzenia w samorządzie województwa tego rodzaju konsultacji, w każdym roku; oczywiście, stosując wykładnię systemową, z proponowanej treści art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym (będącego odpowiednikiem art. 10a u. o s. w.), który to przepis *expressis verbis* stanowi, że w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, można wywieść – *a contrario* – że w pozostałych gminach, a zarazem i w innych jednostkach samorządu terytorialnego, nie ma takiego obowiązku. Skoro jednak ustawodawca miałby zdecydować się na użycie słowa „corocznie”, można (nie bez wątpliwości) rozumieć przy tym, że z raz wprowadzonej procedury nie można byłoby zrezygnować. Brak klarownej regulacji w tym zakresie można wypełnić, posiłkując się rozwiązaniami zastosowanymi w ustawie z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r., nr 52, poz. 420 i nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r., nr 217, poz. 1427). Na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy, uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu ma zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta, natomiast uchwała o niewyrażeniu takiej zgody – przeciwnie, ma zastosowanie wyłącznie do roku budżetowego następującego po roku jej podjęcia (art. 2 ust. 4). Raz ustanowiony w gminie fundusz sołecki jest więc trwałą instytucją, której wyłączenie wymaga w każdym roku podjęcia uchwały przez radę gminy.

Użycie w proponowanym brzmieniu ust. 6 zwrotu „projekt budżetu obywatelskiego” w rozumieniu zgłaszanego przez mieszkańców projektu zadania wydaje się niewłaściwe. Skoro przez budżet obywatelski rozumie się szczególną procedurę konsultacyjną (zgodnie z proponowanym brzmieniem przepisu: szczególną formę konsultacji społecznych), to projektem budżetu obywatelskiego intuicyjnie nazywa się raczej projekt samej tej procedury (aktu określającego jej tryb i zasady). Proponuje się użycie innego sformułowania, np. projekt/zadanie (zgłaszany/e) w budżecie obywatelskim/w ramach budżetu obywatelskiego.

Zgodnie z proponowanym ust. 6 pkt 3, Sejmik województwa określa w drodze uchwały m.in. tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. Być może warto rozważyć wyrażenie w tym miejscu wprost wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.