

Wojciech Wycichowski

Wydział Nauk Społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa

Nowe uprawnienia, nowe obowiązki — nowe otwarcie w samorządach?

Streszczenie

Zamierzeniem projektodawców nowych regulacji prawnych dotyczących zmian w prawie samorządowym, które zaczną obowiązywać od nowej kadencji, było m.in. zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych, tj. władzy samorządowej. Należy jednak postawić pytanie, czy członkowie wspólnot samorządowych rzeczywiście są zainteresowani czynnym uczestnictwem w lokalnym życiu publicznym i czy nowe instrumenty prawne (z których część była już uregulowana w prawie miejscowym) faktycznie zwiększą ich wpływ na funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, reforma, nowelizacja, kontrola, kadencja, konsultacje, budżet obywatelski, transparentność, transmisja obrad, głosowanie imienne, nowa komisja, debata, inicjatywa uchwałodawcza.

Wprowadzenie

W dniu 31 stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130, dalej: „ustawa nowelizująca”). W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że sprowadza się on głównie do dwóch, ale jednocześnie zasadniczych rodzajów zmian. Pierwszym są zbliżone do siebie zmiany we wszystkich trzech samorządowych ustawach ustrojowych, tj. ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, dalej: „u.s.g.”), ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, dalej: „u.s.p.”) oraz ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913, dalej: „u.s.w.”). Zmiany w tym zakresie mają zwiększyć udział obywateli w procesie kontrolowania i funkcjonowania niektórych organów władzy publicznej, tj. władzy samorządowej. Drugi rodzaj zmian dotyczący ustawy z 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 754) ma z kolei zwiększyć rolę społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także w kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów.

W artykule przedstawię wyłącznie zmiany wprowadzone do samorządowych ustaw ustrojowych. Przed przystąpieniem do ich omówienia chciałbym zwrócić uwagę na przepisy wprowadzające w życie nowe regulacje.

Zgodnie z art. 19 ustawy nowelizującej wszystkie zmiany w samorządowych ustawach ustrojowych weszły w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, tj. 31 stycznia 2018 r. Tymczasem art. 15 tej ustawy stanowi, że przepisy u.s.g., u.s.p. i u.s.w. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której ustawa nowelizująca weszła w życie.

Ustawodawca posłużył się w tym przypadku błędną z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji techniką, której skutkiem jest to, że przepisy weszły w życie, ale nie są stosowane do rozpoczęcia nowej kadencji. Przyjętą konstrukcję normatywną należy ocenić krytycznie. Nie można bowiem nie stosować przepisów, które weszły już w życie. Wejście w życie przepisu prawa jest równoznaczne z jego obowiązywaniem (uzyskaniem mocy prawnej) i oznacza moment, od którego adresaci norm zawartych w tym akcie mają obowiązek przestrzegania tychże norm, a organy stosujące prawo obowiązek ich stosowania (por. np. uchwała SN z 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8, orzeczenie TK z 24 października 1995 r., sygn. akt. K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12, wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98, OTK 1999, nr 3, poz. 39).

Powyższa niezręczność ustawodawcy rodzi choćby pytanie, kiedy powinny wchodzić w życie uchwały dotyczące dostosowania statutów do nowych uwarunkowań prawnych. Zdaniem przedstawicieli doktryny (zob. Zając, 2018, s. 5), odpowiedź na to pytanie należy uzależnić od momentu, w którym takie uchwały będą podejmowane. W przypadku uchwały podjętej przed ogłoszeniem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie daty wyborów treść przepisu o wejściu w życie powinna brzmieć: *Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następującej po kadencji tych organów wybranych w wyborach przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r.* Natomiast uchwała podjęta po dniu ogłoszenia daty wyborów, co zgodnie z art. 372 § 1 Kodeksu wyborczego nastąpi między 16 lipca a 16 sierpnia 2018 r., powinna zawierać przepis o wejściu w życie według schematu: *Uchwała wchodzi w życie z dniem (data wyborów).*

1. Wydłużenie kadencji

Jedną z najistotniejszych zmian wprowadzonych przez ustawę nowelizującą jest wydłużenie z 4 do 5 lat kadencji organów stanowiących. Z uwagi na to, że kadencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy i upływa z dniem upływu tej kadencji (art. 26 ust. 2 u.s.g.), również organ wykonawczy w gminie będzie pełnił swoją funkcję przez 5 lat. Jednocześnie w znowelizowanym Kodeksie wyborczym wprowadzono ograniczenie okresu sprawowania urzędu przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) przez dwie kadencje. Oba rozwiązania należy potraktować łącznie, ponieważ wydłużenie kadencji ma niejako złagodzić skutki wprowadzenia ograniczenia okresu sprawowania urzędu wójta (Sześciło, 2018).

Moim zdaniem wydłużenie kadencji organów samorządowych raczej nie przyczyni się do ożywienia lokalnej sceny politycznej, skoro teraz nie co 4, lecz co 5 lat znakomita część radnych będzie mobilizowała się w działaniach na rzecz swoich mieszkańców, licząc na ich głos w kolejnych wyborach.

2. Budżet obywatelski

Ustawa nowelizująca wprowadziła instytucję budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych, w ramach którego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu będą decydować corocznie o części wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego mają zostać uwzględnione w uchwale budżetowej danej jednostki. Organ stanowiący w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie będzie mógł ponadto usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Wprowadzone rozwiązanie stanowi usankcjonowanie praktyki obowiązującej w niektórych samorządach. Dotychczas w treści uchwał regulujących budżet obywatelski nie wskazywano wprost, że wynik głosowania w sprawie tego budżetu wiąże władze samorządowe. Taka regulacja do tej pory stanowiła naruszenie art. 233 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.), który wyklucza ograniczenie inicjatywy właściwego organu w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej (zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 30 sierpnia 2016 r. sygn. III SA/Wr 777/16, LEX nr 2268222).

Ustawodawca zdecydował, że wprowadzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe w miastach na prawach powiatu (art. 5a ust. 5 u.s.g.), gdzie już dotychczas był on powszechnie stosowany. Pozostałe gminy, a także powiaty i województwa, mogą fakultatywnie wprowadzić budżet obywatelski. Ustanowiona została również minimalna kwota, którą władze samorządowe powinny przekazać do dyspozycji mieszkańców i wynosi ona 0,5% wydatków zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Jest to wartość, która w zdecydowanej większości przypadków nie będzie powodowała konieczności zwiększenia przez samorządy kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski. Mogą się jednak zdarzyć takie przypadki. Przykładowo w Krakowie w 2017 r. na budżet obywatelski przeznaczono ponad 25 mln zł, co stanowiło jednak zaledwie około 0,25% wydatków budżetowych. Należy jednak podkreślić, że wymieniona wartość procentowa jest wiążąca jedynie dla miast na prawach powiatu, pozostałe jednostki samorządu terytorialnego są swobodne w zakresie ustalenia kwoty, którą przekażą do puli budżetu obywatelskiego (Rulka, 2018, s. 8).

Ustawa nowelizująca wprowadziła również ustawowe upoważnienie do wydania uchwały określającej tryb wyłaniania projektów finansowanych z budżetu obywatelskiego, wskazując również elementy, które powinny znaleźć się w treści takiej uchwały (art. 5a ust. 7 u.s.g., art. 3d ust. 6 u.s.p., art. 10a ust. 6 u.s.w.).

Analizując nowe regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego trudno nie oprzeć się wrażeniu, że ustawodawca wpadł w wewnętrzną sprzeczność, skoro z jednej strony określa go jako szczególną formę konsultacji z mieszkańcami, by z drugiej wskazać na wiążący charakter głosowania w ramach tego budżetu. Ponadto w obliczu malejącego zainteresowania mieszkańców budżetami obywatelskimi może się okazać, że finansowanie otrzymują projekty, które uzyskały znikome poparcie mieszkańców (Sześciło, 2018).

3. Transmisja obrad

Dwie kolejne zmiany realizują postulat transparentności działania jednostek samorządu terytorialnego. Są to: obowiązek transmisji, nagrywania i upubliczniania nagrań sesji rad i sejmików oraz głosowania imienne.

Punktem wyjścia przy omawianiu wprowadzonych zmian należy uczynić art. 61 Konstytucji RP, w którym zagwarantowano obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Powyższa zasada konstytucyjna została powtórzona w samorządowych ustawach ustrojowych, do których w 2001 r. wprowadzono jednobrzmiący przepis (art. 11b u.s.g., art. 8a u.s.p., art. 15a u.s.w.): działalność organów jednostek samorządu terytorialnego jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów jednostek samorządu terytorialnego obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady (sejmiku) i posiedzenia komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i komisji rady gminy (sejmiku). Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut danej jednostki samorządu terytorialnego.

W dotychczasowym stanie prawnym brak było jednak rozwiązania, które nakazywało transmisję (utrwalanie) obrad organów stanowiących samorządu terytorialnego. W praktyce natomiast niektóre samorządy, i to nie tylko duże miasta, decydowały się na rozszerzenie dostępu do obrad ich organów stanowiących poprzez nagrywanie ich np. przez lokalną telewizję i udostępnianie nagrań w portalach społecznościowych czy serwisach internetowych.

Ustawa nowelizująca wprowadziła do samorządowych ustaw ustrojowych, znajdujący zastosowanie do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od ich wielkości, obowiązek transmitowania i utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk obrad organu stanowiącego. Nagrania obrad mają być następnie udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej jednostek samorządu terytorialnego oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Należy się zastanowić, czy wszystkie punkty porządku obrad mogą być transmitowane oraz utrwalane. Trzeba bowiem mieć na względzie konieczność poszanowania tajemności zarówno w zakresie dyskusji, jak i samego głosowania.

Pierwsza kwestia dotyczy ochrony danych osobowych, które mogą pojawić się podczas posiedzeń organów stanowiących, a zgodnie z ustawą z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922) nie powinny być publicznie udostępniane. Wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (niebędącej osobą publiczną) nie powinny być

publicznie udostępniane. Samorządowe ustawy ustrojowe, inaczej niż regulaminy parlamentarne, nie przewidują możliwości utajnienia obrad. Przyjmuje się jednak, że w razie wystąpienia którejkolwiek z powyższych okoliczności, możliwe, a nawet obligatoryjne jest wyłączenie jawności posiedzenia, oczywiście w tym punkcie porządku obrad, w którym kwestie te będą omawiane (tak: Szewc, 2005, s. 125).

Drugi aspekt związany jest z głosowaniem tajnym, które stanowi istotne odstępstwo od zasady jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego. Głosowania tajne przeprowadza się zwykle w zakresie tzw. spraw osobowych, tj. dotyczących powołania (odwołania) na daną funkcję (z danej funkcji) konkretnej osoby. Z uwagi na to, że głosowania te nie są częste i są zaplanowane, nie powinno być trudności w zapewnieniu ich tajności poprzez zaprzestanie transmisji obrad oraz ich utrwalania.

Ustawodawca nałożył obowiązek transmitowania (utrwalania) obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, ale nie rozciągnął tego obowiązku na ich organy wewnętrzne, czyli komisje. Nie oznacza to jednak, że władze samorządowe nie mogą rozciągnąć w statucie obowiązku transmisji (utrwalania) również na te ciała kolegialne (tak: Rulka, 2018, s. 20).

Przy omawianiu wprowadzonego obowiązku nasuwa się pytanie o koszty wcielenia w życie tego przedsięwzięcia. Kwestia ta jest istotna zwłaszcza dla mniejszych, biedniejszych samorządów, z których wiele boryka się z problemami finansowymi związanymi z realizacją nawet zadań obowiązkowych. W uzasadnieniu do projektu ustawy jej autorzy wprost wskazali, że koszt związany z zakupem odpowiednich urządzeń obciąży budżety samorządów. Oszacowano przy tym, że maksymalny koszt wprowadzenia takiego rozwiązania nie powinien przekroczyć w stosunku do wszystkich samorządów kwoty 58 mln zł. Aby nieco „użyć” gminom i powiatom w ustawie nowelizującej przewidziano, że do transmisji i utrwalania obrad rady gminy i rady powiatu mogą być wykorzystywane urządzenia służące do transmisji lub rejestracji czynności obwodowej komisji wyborczej, o których mowa w Kodeksie wyborczym. W tym celu rada gminy (rada powiatu) ma zawrzeć z Szefem Krajowego Biura Wyborczego porozumienie określające zasady korzystania z tych urządzeń. Wprowadzenie transmisji i nagrywania obrad organów stanowiących jest ściśle powiązane z planowanym wprowadzeniem kamer do lokali wyborczych. Chodzi oczywiście o maksymalne wykorzystanie sprzętu, który zostanie zakupiony w związku z najbliższymi wyborami samorządowymi.

Oceniając pozytywnie wprowadzone rozwiązania normatywne, praktykowane już w wielu samorządach, należy mieć nadzieję, że przyczyni się ono do zwiększenia świadomości mieszkańców odnośnie do działań organów ich wspólnoty oraz zdyscyplinuje radnych i zmobilizuje ich do większego wysiłku intelektualnego podczas sesji (Dąbska, 2017, s. 27).

4. Głosowania imienne

Idea zwiększenia transparentności działalności organów samorządowych przyświecała projektodawcom również przy wprowadzeniu obowiązku rejestrowania i upubliczniania wykazów głosowań.

Ustawa nowelizująca wprowadziła zasadę, że głosowania jawne na sesjach rady (sejmiku) mają odbywać się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. W przypadku, gdy przeprowadzenie głosowania w ten sposób nie będzie możliwe z przyczyn technicznych, należy przeprowadzić głosowanie imienne. Imienne wykazy głosowań radnych należy podać niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze tej jednostki.

Lektura zawartych w samorządowych ustawach ustrojowych przepisów dotyczących głosowań pozwala na postawienie tezy, że zdecydowana ich większość jest jawna (wyjątkiem są np. głosowania nad wyborem przewodniczących i ich zastępców), ale problem w niektórych jednostkach może stanowić ustalenie, w jaki sposób głosowali poszczególni radni. W protokołach z sesji znajdują się wyłącznie informacje o ostatecznym wyniku każdego głosowania (liczba głosów „za”, „przeciw” i „wstrzymujących się”). A zatem jedynie osoba obecna na sesji i obserwująca głosowanie przez podniesienie ręki może ustalić, jak głosują poszczególni radni (Sześciło, 2018).

Powyższa kwestia nie jest bez znaczenia, zwłaszcza w gminach, gdzie funkcjonuje system wyboru radnych w okręgach jednomandatowych. W takiej sytuacji mieszkańcy mają szczególne prawo do informacji pozwalających im sprawdzać sposób wykonywania mandatu przez poszczególnych radnych. Ustawa nowelizująca wychodzi tej potrzebie naprzeciw, zobowiązując do przeprowadzania głosowania z wykorzystaniem urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. To rozwiązanie stanowi kopię systemu sprawdzonego w parlamencie, gdzie posłowie i senatorowie głosują za pomocą aparatury elektronicznej, która dzięki umieszczanym w niej spersonalizowanym kartom elektronicznym pozwala ustalić indywidualny sposób głosowania (Marciniak, 2018, s. 26).

5. Komisja skarg, wniosków i petycji

Ustawa nowelizująca wprowadziła do wszystkich trzech samorządowych ustaw ustrojowych przepisy, zgodnie z którymi drugą obligatoryjną komisją organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego — obok komisji rewizyjnej — ma być komisja skarg, wniosków i petycji.

Zgodnie z nowymi regulacjami organ stanowiący będzie rozpatrywał skargi na działania organu wykonawczego i właściwych terytorialnie jednostek organizacyjnych, jak również wnioski oraz petycje składane przez obywateli. W tym celu ma zostać powołana nowa komisja stała, w której skład mają wejść radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady (sejmiku) oraz — na szczeblu powiatu i województwa — radnych będących członkami zarządu. Zasady i tryb działania nowej komisji ma określić statut.

W moim przeświadczeniu, wprowadzenie nowej obowiązkowej komisji stałej nie jest celowe i może wprowadzić chaos interpretacyjny poprzez m.in. konkurencyjność trybów w przypadku postępowania skargowego. Określając przedmiot działania nowej komisji, tj. rozpatrywanie skarg na działanie organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych, wniosków i petycji składanych przez obywateli, ustawa

nowelizująca nie definiuje tych pojęć. W konsekwencji należy odwołać się do innych — obowiązujących dotychczas — regulacji normujących tryb składania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. Wskazać bowiem należy, że wszystkie te trzy środki prawne wymienione zostały w art. 63 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywaniem przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Ustawami, do których odsyła Konstytucja w art. 63, są: ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870), która określa zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w tych sprawach, jak również ustawa z 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm., dalej: „k.p.a.”), której Dział VIII jest poświęcony skargom i wnioskowi.

Należy zwrócić uwagę, że w znolelizowanych przepisach ustaw samorządowych mowa jest o skargach na organ wykonawczy i właściwe danemu szczeblowi jednostki organizacyjne, tymczasem w przepisach k.p.a. regulujących procedurę rozpatrywania skarg kwestia ta ujęta jest nieco inaczej. Na gruncie k.p.a. rada gminy jest właściwa do rozpatrywania skarg na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, rada powiatu — na zarząd powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, natomiast sejmik województwa — na zarząd i marszałka województwa (we wszystkich trzech przypadkach — z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej).

W związku z odmiennym niż w k.p.a. określeniem w samorządowych ustawach ustrojowych zakresu podmiotowego rodzi się choćby pytanie, czy właściwość organów stanowiących w zakresie postępowania skargowego powinna być rozpatrywana przez pryzmat k.p.a., czy przez znolelizowane przepisy ustaw samorządowych.

Jak już wskazano, zasady i tryb działania nowej komisji ma określić statut danej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym, jeszcze w tej kadencji konieczne jest dokonanie stosownej zmiany statutu i uregulowanie w nim kwestii związanych z nową obligatoryjną komisją. Przepisy w tym przedmiocie powinny wejść w życie z początkiem nowej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Zaniechanie w tym zakresie może mieć niezwykle istotne konsekwencje prawne. W skrajnym przypadku brak powołania komisji skarg, wniosków i petycji może być uznany przez organy nadzoru za podstawę podjęcia określonych ustawowo środków nadzoru (Kielbas, 2018).

6. Wzmocnienie pozycji przewodniczącego organu stanowiącego

Pierwotnie projekt poselski zakładał dużo większe zmiany dotyczące pracowników obsługujących prace organu stanowiącego oraz samego przewodniczącego tego organu. Posłowie zaproponowali wyodrębnienie biur obsługujących organ stanowiący, komisji i radnych ze struktur urzędu: *Pracownicy urzędu wykonujący zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady (sejmiku), komisji i radnych tworzą odrębną jednostkę organizacyjną, zwaną biurem rady (sejmiku)*. Natomiast

pierwsza wersja przepisu poszerzającego uprawnienia przewodniczącego zakładała, że: *Przewodniczący rady (sejmiku) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników biura rady (sejmiku)* (zob. druk sejmowy nr 2001, VIII kadencja).

W trakcie prac parlamentarnych propozycja ta uległa zmianom i ostatecznie parlament zdecydował się dodać do ustaw ustrojowych nowy przepis (art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p. i art. 21a u.s.w.) w brzmieniu:

Przewodniczący rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy (starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego) wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa), komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Status i zadania przewodniczących organów stanowiących określają samorządowe ustawy ustrojowe. Wynika z nich, że jego wyłącznym zadaniem jest organizowanie pracy rady (sejmiku) oraz prowadzenie obrad rady (sejmiku), w czym może wspierać go wiceprzewodniczący (art. 19 ust. 2 u.s.g., art. 14 ust. 3 u.s.p., art. 20 ust. 3 u.s.w.). Mimo tego zastrzeżenia ustawy samorządowe przewidują również inne obowiązki, związane chociażby ze składaniem, analizą i przekazywaniem właściwym organom oświadczeń majątkowych (art. 24h ust. 3 u.s.g., art. 25c ust. 2 u.s.p., art. 27c ust. 3 u.s.w.).

Własne doświadczenia w pracy samorządowej uprawniają mnie do stwierdzenia, że radni nie są wyposażeni w te wszystkie instrumenty służące właściwemu wykonywaniu obowiązków, jakie ma organ wykonawczy (własne biuro, budżet, obsługa prawna). Dlatego też na zaproponowane pierwotnie rozwiązania wielu samorządowców czekało z dużymi nadziejami.

W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na potencjalne problemy, jakie mogą zrodzić się z praktyce w związku z wprowadzonymi ostatecznie rozwiązaniami czyniącymi z przewodniczącego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego „zwierzchnikiem służbowym” pracowników obsługujących organ stanowiący.

Samorządowe ustawy ustrojowe przewidują, że organizację i zasady funkcjonowania danego urzędu określa regulamin organizacyjny, który w gminie nadawany jest przez wójta w drodze zarządzenia, a w powiecie i w województwie — uchwalany przez zarząd. Ustawy te wskazują również, że to przewodniczący organu wykonawczego (wójt, starosta, marszałek województwa) jest kierownikiem danego urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do wszystkich pracowników urzędu oraz kierowników podległych jednostek organizacyjnych. Czyli również wobec pracowników, którzy odpowiadają m.in. za obsługę techniczno-kancelaryjną organu stanowiącego, jego komisji i przewodniczącego, przygotowują materiały na sesje oraz posiedzenia tego organu.

Należy również pamiętać, że szczegółowy status pracowników samorządowych określa odrębna ustawa: z 21 listopada 1997 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 60 ze zm., dalej: „u.p.s.”), która ustanawia zasadę, że czynności z zakresu

prawa pracy za urząd gminy wykonuje wobec zatrudnionych w nim pracowników samorządowych: wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 7). Oznacza to, że wszyscy pracownicy samorządowi, w tym pracownicy obsługujący pracę rady gminy, z racji nawiązania stosunku pracy w urzędzie gminy, podlegają służbowo wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), a ten wykonuje wobec nich czynności z zakresu prawa pracy, w tym m.in.: zatrudnia ich, zwalnia, ustala wynagrodzenie, nagradza, stosuje kary, dokonuje ocen okresowych, przyjmuje ślubowanie po zakończeniu służby przygotowawczej.

Ustawa nowelizująca nie dokonała żadnych zmian w u.p.s. Może to oznaczać, że zamiarem ustawodawcy było jedynie potwierdzenie ogólnie, zwyczajowo przyjętego prawa przewodniczącego rady do wydawania poleceń niektórym pracownikom urzędu wykonującym obsługę rady, a nie ingerowanie w sferę pracowniczą, którą regulują przepisy pragmatyki pracowników samorządowych. Gdyby ustawodawca chciał wkroczyć w sferę stosunków pracowniczych, to wprowadziłby do u.p.s. odpowiednie przepisy nowelizujące, chociażby takie, jak te, które w odniesieniu do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wskazują na uprawnienie rady gminy do ustalenia wynagrodzenia wójta czy też przewidują kompetencję przewodniczącego rady do dokonywania określonych czynności z zakresu prawa pracy wobec osoby piastującej urząd wójta (Fijołek, Sierzputowski, 2018, s. 5).

Zestawiając nowe brzmienie samorządowych ustaw ustrojowych (art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p., art. 21a u.s.w.) w części: *przewodniczący wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników* z brzmieniem regulacji, że to przewodniczący organu wykonawczego wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu (art. 33 ust. 5 u.s.g., art. 35 ust. 2 u.s.p., art. 43 ust. 3 u.s.w.), można sobie wyobrazić sytuację, w której pomiędzy przewodniczącym organu stanowiącego a przewodniczącym organu wykonawczego (organem wykonawczym w gminie) może dochodzić do konfliktów spowodowanych wydaniem temu samemu pracownikowi poleceń służbowych wzajemnie się wykluczających. Należy jednak mieć nadzieję, że sytuacje takie będą rzadkością, a normą sytuacja, w której pracownik wykonujący zadania związane z obsługą prac rady (sejmiku), będzie zobowiązany do wykonywania poleceń służbowych przewodniczącego organu stanowiącego wyłącznie w obszarze tych działań, w pozostałym zakresie podlegać będzie pod ogólne zwierzchnictwo kierownika urzędu.

7. Indywidualne uprawnienia kontrolne radnych

Ustawa nowelizująca przyznała radnym indywidualne uprawnienia kontrolne, stanowiąc, że w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu, a także spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych, samorządowych osób prawnych, samorządowej jednostki organizacyjnej oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej (art. 24 ust. 2 u.s.g., art. 21 ust. 2a u.s.p., art. 23 ust. 3b u.s.w.).

Dotychczas funkcje kontrolne w jednostkach samorządu terytorialnego wszystkich szczebli pełniła jedynie komisja rewizyjna, której uprawnienia kontrolne obejmowały działalność organów wykonawczych, samorządowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, nie obejmowały jednak bezpośredniej kontroli samorządowych osób prawnych, czy spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Nowe uprawnienia umożliwiają radnym kontrolę także spółek samorządowych.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej, intencją ustawodawcy było nadanie radnym uprawnień kontrolnych w zakresie przedmiotowym podobnym posłom i senatorom, jednak ograniczonych kompetencyjnie do jednostki samorządowej, do której radny został wybrany.

Uprawnienia posłów i senatorów, na których wzorowano się konstruując przepisy dotyczące uprawnień kontrolnych radnych, zawarte są w art. 19 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2016 r. poz. 1510 ze zm., dalej: „u.w.m.p.s.”). Z uwagi na to, że regulacje odnoszące się do nowych uprawnień kontrolnych radnych są bardzo zbliżone do przepisów obejmujących uprawnienia parlamentarzystów, poglądy doktryny i judykatury wypracowane w odniesieniu do art. 19 u.w.m.p.s. można zastosować do odpowiednich przepisów ustaw samorządowych określających uprawnienia radnych (Niziołek, 2018, s. 5).

Zarówno w przepisie art. 19 u.w.m.p.s., jak i w przepisach dotyczących uprawnień kontrolnych radnych nie wskazano terminu, w jakim informacje i materiały powinny być udostępnione. Zdaniem komentatorów, powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki, a więc w najszybszym czasie, w jakim jest możliwe przygotowanie informacji lub materiałów i ich dostarczenie uprawnionemu (zob. Uziębło, 2014).

W przepisach dotyczących radnych nie wskazano formy, w jakiej ma on zwrócić się o udzielenie informacji lub wyjaśnień albo podjąć interwencję. Przyjąć zatem należy, że może to być każda dopuszczalna forma, jeśli pozwala określić sprawę, w której zwraca się radny (tak: Czarny, 2016, s. 177).

Sporym mankamentem omawianej regulacji jest brak prawnych konsekwencji w przypadku, gdy zobowiązane instytucje nie wykonują swoich powinności lub też wykonują je w sposób niewłaściwy. W przepisach nie wskazano ani sankcji karnych, ani dyscyplinarnych czy finansowych, nie wprowadzono też form przymuszenia do wykonania, czy też wykonania zastępczego. Rodzi to obawę, że wprowadzone rozwiązania mogą w praktyce okazać się martwe.

8. Interpelacje i zapytania radnych

W dotychczasowym stanie prawnym interpelacje i zapytania radnych nie były ustawowo uregulowane. Uprawnienie do zgłaszania interpelacji i zapytań w praktyce przyznawały radnym statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w których uregulowany był tryb i sposób wnoszenia interpelacji i zapytań, sposób udzielenia odpowiedzi na nie oraz terminy.

W poprzednim stanie prawnym wyłonił się problem, czy interpelację lub zapytanie radnego należy traktować jako żądanie udostępnienia informacji publicznej i w konsekwencji należy stosować w tej sytuacji przepisy ustawy z 6 września 2001 r.

o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, dalej: „u.o.d.i.p.”), czy też interpelacje i zapytania radnych stanowią odrębną kategorię uprawnień radnego służącą realizacji zasady jawności działania samorządu terytorialnego.

Za utrwalony należy uznać wyrażony w judykaturze pogląd, że interpelacja nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej (zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lutego 2017 r. sygn. akt IV SAB/Wr 210/16, LEX nr 2255255 i przywołane tam orzecznictwo). Jednocześnie sądy administracyjne stanęły na stanowisku, że zapewnienie radnemu dostępu do informacji w trybie określonym w statucie tej jednostki (np. w drodze interpelacji) nie wyłącza możliwości skorzystania przez niego z trybu opartego na ustawie o dostępie do informacji publicznej (tak choćby NSA w wyroku z dnia 20 grudnia 2013 r. sygn. akt I OSK 2026/13, LEX nr 1528985).

Wypracowane przez orzecznictwo sądowe zasady zachowują aktualność również w obecnym stanie prawnym. Radny będzie za każdym razem musiał precyzyjnie określić, czy żąda udzielenia informacji w trybie u.o.d.i.p., czy też w trybie interpelacji lub zapytania radnego. Z kolei organ, do którego skierowane zostanie żądanie udzielenia informacji, będzie musiał bezspornie ustalić, na jakiej podstawie prawnej kierowane jest żądanie radnego: u.o.d.i.p. czy jednej z ustaw samorządowych. W zależności bowiem od ustalenia podstawy prawnej żądania udzielenia informacji, organ będzie musiał zastosować odpowiedni tryb dotyczący udzielenia odpowiedzi na skierowane do niego pytanie.

Wprowadzona zmiana, podobnie jak nowe uprawnienia kontrolne radnych, stanowi odwzorowanie analogicznych uprawnień posłów i senatorów zawartych w u.w.m.p.s.

Nowe regulacje przewidują, że w sprawach dotyczących danej jednostki samorządu terytorialnego radni mogą kierować interpelacje i zapytania do przewodniczącego organu wykonawczego. Interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla danej jednostki samorządowej. Powinna ona zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Z kolei zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów danej jednostki, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady (sejmiku), który przekazuje je niezwłocznie przewodniczącemu organu wykonawczego (w gminie organowi wykonawczemu). Ten z kolei lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązany udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

W ustawach samorządowych nie wskazano, na wzór przepisów Regulaminu Sejmu dotyczących interpelacji poselskich, przypadków, kiedy interpelację radnego należy pozostawić bez biegu. Tym samym, właściwy organ będzie musiał nadać bieg każdej interpelacji radnego, nawet takiej, która nie będzie w ogóle zawierała przedstawienia stanu faktycznego ani wynikających z niej konkretnych pytań, albo będzie skierowana do niewłaściwego organu. Z kolei 14-dniowy termin na

udzielenie odpowiedzi (podobnie jak w przypadku interpelacji poselskich) jest terminem jedynie instrukcyjnym, co oznacza, że jego niedochowanie nie może rodzić żadnych bezpośrednich skutków prawnych. Radny nie będzie mógł więc skutecznie wyegzekwować od organu odpowiedzi na jego interpelację lub zapytanie (zob. Niziołek, 2018, s. 7).

9. Kluby radnych

Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej regulacja ustawowa dotycząca klubu radnych była bardzo skromna. Art. 23 ust. 2 u.s.g. stanowił, że radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy. Z kolei art. 18a ust. 2 u.s.g. stanowił, że w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych będących przewodniczącymi lub wiceprzewodniczącymi rady gminy. Podobne regulacje znajdowały się w u.s.p. oraz w u.s.w.

Ta lakoniczność ustawodawcy powodowała, że regulacja statutowa, która określała zasady powoływania oraz funkcjonowania tych klubów, była przedmiotem wątpliwości i sporów, które często kończyły się na wokandzie sądów administracyjnych. Sporna była przede wszystkim kwestia liczby radnych, która może utworzyć klub radnych (zob. np. wyroki NSA: z 28 listopada 1996 r. sygn. akt II SA 910/96, LEX nr 1688949, czy z 22 sierpnia 2013 r. sygn. akt II OSK 1619/13, NZS 2014/1/13).

Ustawodawca niewątpliwie wziął pod uwagę dorobek orzeczniczy przy ustaleniu minimalnej liczby członków klubu radnych na najniższym z możliwych poziomów, tj. 3 radnych (art. 23 ust. 2 u.s.g., art. 18 ust. 2 u.s.p., art. 29 ust. 2 u.s.w.). Należy zwrócić uwagę, że wymóg ten jest jednolity niezależnie od liczebności organu stanowiącego gminy, która może się znacząco różnić. Oznacza to, że w dużych miastach klubów radnych może być nawet kilkanaście, a w przypadku Warszawy, gdzie jest 60 radnych, nawet 20, podczas gdy w gminach najmniejszych może się zawiązać maksymalnie 5 klubów.

Na wniosek klubu radnych przewodniczący organu stanowiącego będzie zobowiązany do wprowadzenia do porządku obrad najbliższej sesji rady (sejmiku) projektu uchwały, zgłoszonego przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady (sejmiku) co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji. W tym trybie każdy klub radnych będzie mógł zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję.

Najdalej idące rozszerzenie regulacji prawnej dotyczącej klubu radnych zostało dokonane w u.s.w. Poza wprowadzeniem minimalnej liczby 3 radnych (pomimo tego, że sejmiki są dużo liczniejsze niż rady i liczą od 30 aż do 51 radnych), która może utworzyć klub radnych, przyznaniem prawa do przedstawiciela w komisji skarg, wniosków i petycji oraz przyznaniem klubom do zgłoszenia jednego projektu uchwały przed każdą sesją, na szczeblu samorządu województwa wprowadzono jeszcze jedno ciekawe rozwiązanie dotyczące klubu radnych. Mianowicie niezwłocznie po utworzeniu klubu radnych i wyborze zarządu województwa, każdy klub radnych ma obowiązek przekazać przewodniczącemu sejmiku województwa oświadczenie o udzieleniu albo odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. Ponadto przewodniczącym komisji rewizyjnej ma być radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie

o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. W wypadku, gdy takie dwa lub więcej klubów radnych składają się z równej liczby radnych, przewodniczącym może zostać radny każdego z takich klubów.

Przyjęte rozwiązania, jak się wydaje, mają na celu usprawnienie pracy komisji rewizyjnej, której podstawowym celem jest kontrola organów województwa. Tymczasem, aby kontrola ta przebiegała sprawnie i efektywnie, potrzebny jest skład osobowy, do którego nie będą wchodzić jedynie przedstawiciele grupy sprawującej władzę w danej jednostce samorządu terytorialnego, ale również przedstawiciele opozycji (zob. Rulka, 2018, s. 10).

10. Debata o stanie samorządu

Kolejną zmianą jest coroczna debata o stanie samorządu połączona z głosowaniem nad udzieleniem absolutorium organowi wykonawczemu.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego co roku, do 31 maja, będzie musiał przedstawiać organowi stanowiącemu raport o stanie gminy (powiatu, województwa), zawierający podsumowanie działalności organu wykonawczego w poprzednim roku. Organ stanowiący będzie mógł określić w drodze uchwały szczegółowe wymagania dotyczące tego raportu, a jego rozpatrzenie nastąpi zgodnie ze sformalizowaną procedurą.

Organ stanowiący rozpatrzy raport podczas sesji, na której będzie podejmowana uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Raportowi o stanie gminy (powiatu, województwa) przyznano pierwszeństwo podczas debaty absolutorijnej, a radnym uczestniczącym w debacie możliwość wypowiadania się w sprawie stanu jednostki samorządu terytorialnego przez nieograniczony czas. Zaproponowane rozwiązanie może wzbudzać obawy, co do zachowania porządku w czasie debaty oraz możliwość znacznego wydłużenia sesji. Ustalenie granic czasowych dla wypowiadających się radnych nie będzie jednak możliwe, a jakiegokolwiek próby w tym zakresie zostaną uznane za nieważne jako niezgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi (Sobczyk, 2018, s. 42).

Co więcej, podczas debaty o stanie samorządu głos będą mogli zabrać również mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, po spełnieniu warunków określonych w nowych przepisach. Mieszkaniec gminy, który chciałby zabrać głos w tej debacie, będzie musiał złożyć wcześniej do przewodniczącego rady gminy pisemne zgłoszenie, poparte podpisami: w gminie do 20 tys. mieszkańców — co najmniej 20 osób, a w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców — co najmniej 50 osób. Mieszkaniec powiatu chcący zabrać głos w debacie nad raportem o stanie powiatu, będzie musiał złożyć do przewodniczącego rady powiatu zgłoszenie poparte podpisami: w powiecie do 100 tys. mieszkańców — co najmniej 150 osób, a w powiecie powyżej 100 tys. mieszkańców — co najmniej 300 osób. Natomiast, aby uczestniczyć w debacie o stanie województwa, mieszkaniec województwa będzie musiał złożyć do przewodniczącego sejmiku zgłoszenie poparte podpisami: w województwie do 2 mln mieszkańców — co najmniej 500 osób, a w województwie powyżej 2 mln mieszkańców — co najmniej 1000 osób. Zgłoszenie trzeba będzie złożyć najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który została zwołana sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie

danej jednostki samorządowej. Mieszkańcy powinni być dopuszczani do głosu według kolejności otrzymania przez przewodniczącego rady (sejmiku) zgłoszenia. Liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie będzie wynosić 15, chyba że organ stanowiący postanowi o zwiększeniu tej liczby.

Po zakończeniu debaty nad raportem organ stanowiący przeprowadzi głosowanie nad udzieleniem organowi wykonawczemu wotum zaufania. W razie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach, rada gminy będzie mogła podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Natomiast nieudzielenie przez radę powiatu (sejmik województwa) wotum zaufania zarządowi będzie równoznaczne ze złożeniem wniosku o jego odwołanie.

W założeniu projektodawców instytucja „wotum zaufania” miała zwiększyć kontrolę organów stanowiących nad działaniami organu wykonawczego. Popełniono tu jednak analogiczny błąd, jak w konstrukcji absolutorium, albowiem nie oparto go na żadnych przesłankach merytorycznych. Można się zatem obawiać, że wotum będzie kolejnym instrumentem służącym do celów politycznych — uznaniowego udzielania/nieudzielania go organowi wykonawczemu. Ponadto przyznanie mieszkańcom prawa wypowiedzenia się w dyskusji na temat „wotum zaufania” (przy stosunkowo niewielkiej, łatwej do zebrania liczbie podpisów uprawniających do zabrania głosu) niesie za sobą ryzyko uczynienia sesji swoistym *hyde parkiem* do prezentowania różnych obywatelskich opinii, a chyba nie takiemu celowi powinny służyć obrady (zob. Dąmbaska, 2017, s. 26).

11. Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców

Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie posiadała podstawy prawnej w ustawie. Jedynym wyjątkiem była inicjatywa mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie przyjęcia przez organ stanowiący tej jednostki uchwały o przeprowadzeniu referendum lokalnego w danej sprawie, regulowana ustawą z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.).

Nie oznacza to jednak, że mieszkańcy poszczególnych wspólnot nie mieli dotychczas możliwości przedłożenia projektu aktu prawnego. Takie prawo ustanawia bowiem wiele statutów jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność unormowania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w statutach gmin Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził już w wyroku z 17 listopada 1995 r. sygn. akt SA/Wr 2515/95, OwSS 1996/1/13.

We wszystkich samorządowych ustawach ustrojowych (art. 41a ust. 1 u.s.g., art. 42a ust. 1 u.s.p.; art. 89a ust. 1 u.s.w.) przyjęto jednolite rozwiązanie w zakresie kręgu mieszkańców danej jednostki samorządowej, którzy mogą wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Prawo takie przyznano grupie mieszkańców (różnej w zależności od szczebla podziału terytorialnego oraz liczby jej mieszkańców) posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego. W gminie liczącej do 5 tys. mieszkańców ma to być co najmniej 100 osób; w gminie do 20 tys. mieszkańców — co najmniej 200 osób; zaś w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców — co najmniej 300 osób. Na szczeblu powiatu ustanowione zostały dwa progi: w powiatach do 100 tys.

mieszkańców — co najmniej 300 osób; w powiatach powyżej 100 tys. mieszkańców — co najmniej 500 osób. Z kolei na szczeblu województwa ustalono jednolity wymóg poparcia 1000 mieszkańców.

Ustawa nowelizująca w żaden sposób nie ograniczyła zakresu przedmiotowego obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W związku z tym należy przyjąć, że regulacja ustawowa przewidująca takie ograniczenie jest niedopuszczalna. Należy jednak pamiętać o przepisach (zarówno prawa ustrojowego, jak i prawa materialnego), które zastrzegają inicjatywę uchwałodawczą na rzecz konkretnego organu. W ocenie przedstawicieli doktryny, źle się stało, że w ustawie nowelizującej nie znalazł się przepis stanowiący, iż obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie może dotyczyć spraw, dla których prawo zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza. Postuluje się zatem, aby zapis taki znalazł się w uchwale dotyczącej obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (tak: Rulka, 2018, s. 6).

Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej ma stać się przedmiotem obrad organu stanowiącego na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia jego złożenia (art. 41a ust. 3 u.s.g., art. 42a ust. 3 u.s.p., art. 89a ust. 3 u.s.w.). Na organy stanowiące nie został nałożony żaden inny obowiązek, w szczególności dotyczący terminów dalszego procedowania nad projektem uchwały.

Z uwagi na to, że ustawowa regulacja omawianej instytucji jest bardzo lakoniczna, konieczne było przekazanie przez ustawodawcę dookreślenia szczegółowych kwestii prawodawcy samorządowemu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek określić w drodze uchwały następujące kwestie: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Podsumowanie

Na pytanie postawione na wstępie artykułu w mojej ocenie należy odpowiedzieć przecząco. Własne doświadczenia zebrane podczas prawie ośmiu lat działalności w samorządzie, jak również opinie studentów wypowiedane w czasie prowadzonych przeze mnie zajęć dydaktycznych, skłaniają mnie do wniosku, że członkowie wspólnot samorządowych nie są żywotnie zainteresowani czynnym uczestnictwem w lokalnym życiu publicznym. Świadczyć o tym może niezbyt wysoka frekwencja podczas wyborów samorządowych (47,21% w 2014 r., 47,32% w 2010 r., 39,56% w 2006 r.), małe zainteresowanie pełnieniem funkcji radnego (w ostatnich wyborach w wielu okręgach o mandat ubiegał się tylko jeden kandydat, w związku z czym objął go bez przeprowadzania głosowania, zdarzały się również przypadki braku kandydatów w niektórych okręgach wyborczych), znikoma frekwencja na odbywających się na terenach wiejskich zebraniach sołeckich, czy choćby puste miejsca dla publiczności podczas sesji organów stanowiących i posiedzeń ich komisji, na które mieszkańcy mają wstęp. Z kolei zaproponowane przez ustawodawcę nowe instrumenty prawne nie spowodują nagłego ożywienia lokalnego życia publicznego, skoro większość z nich (budżet obywatelski, inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, raport o stanie

samorządu) była już uregulowana w statutach jednostek samorządu terytorialnego, a z których to instrumentów obywatele korzystają w sposób bardzo oszczędny.

Bibliografia

- Czarny, P. (2016). W sprawie skutków nieudzielenia posłom informacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego. *Przegląd Sejmowy*, 6, 174–182.
- Dąbska, A. (2017). Zmiany ustaw samorządowych zasłoną dymną?. *Wspólnota*, 25–26, 24–27.
- Fijołek, T., Sierżputowski T. (2018). Nowe uprawnienia przewodniczącego rady gminy. *Wspólnota*, 5, *Kurier Prawny*, 4–6.
- Kielbus, M. (2018). *Komisja skarg, wniosków i petycji*. Pobrane z: <https://prawodlasamorządu.pl/2018-03-22-komisja-skarg-wnioskow-i-petycji>.
- Marciniak, M. (2018). Transparentność rad po nowelizacji prawa samorządowego. *Wspólnota*, 2, 26–28.
- Niziołek, M. (2018). Nowe uprawnienia kontrolne radnych. *Wspólnota*, 4, *Kurier Prawny*, 4–6.
- Niziołek, M. (2018). Interpelacje i zapytania radnych — nowe regulacje w ustawach samorządowych. *Wspólnota*, 8, *Kurier Prawny*, 4–7.
- Rulka, M. (2018). Ustawowa regulacja budżetu obywatelskiego. *Wspólnota*, 5, *Kurier Prawny*, 7–9.
- Rulka, M. (2018). Zmiany w ustawowej regulacji klubu radnych. *Wspólnota*, 6, *Kurier Prawny*, 8–10.
- Rulka, M. (2018). Ustawowa regulacja inicjatywy uchwałodawczej. *Wspólnota*, 7, *Kurier Prawny*, 4–7.
- Rulka, M. (2018). Obowiązkowa transmisja i nagrywanie obrad rad. *Wspólnota*, 9, 18–21.
- Sobczyk, A. (2018). Wójt złoży raport o stanie gminy. *Wspólnota*, 5, 42–44.
- Szewc, A. (2005). *Samorząd gminny. Komentarz*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Sześciło, D. (2018). *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie, Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*. Pobrane z: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna_Nowela%20Kw%20a%20Samorząd%20.pdf.
- Uziębło, P.J. (2014). *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zajac, W. (2018). Zmiany w statutach JST po nowelizacji ustaw ustrojowych — uwarunkowania legislacyjne. *Wspólnota*, 9, *Kurier Prawny*, 4–6.

New entitlements, new responsibilities — a new opening in local governments?

Abstract

The intention of the creators of the new legal regulations concerning changes in the functioning of local governments, which will come into force with the new term, was, among others, increasing the participation of citizens in the process of controlling and functioning of some of the public authorities, i.e. self-government authorities. However, one should ask whether members of local communities really are interested in active participation in local public life and whether new legal instruments (some of which were already regulated in local law) will actually increase their impact on the functioning of bodies of local government units.

Keywords: territorial self-government, reform, amendment, control, term, consultations, civic budget, transparency, broadcasting of votes, roll-call vote, new commission, debate, legislative initiative.