



Gdańsk 9 czerwca 2011 r.

## **Opinia Unii Metropolii Polskich na temat drugiej wersji projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw**

Po zapoznaniu się z projektem ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw w wersji z 23 maja 2011 r., Zarząd Unii Metropolii Polskich zwraca uwagę, że projekt nie ogranicza się do tytułowych kwestii, lecz wprowadza szereg istotnych zmian ustrojowych. Pominięcie ich w tytule ustawy może spowodować, iż nie zostaną wnikliwie rozważone. Wcześniejsze doświadczenia wielokrotnie udowodniały, że zmiany ustrojowe nie powinny być wprowadzane w pośpiechu.

Mimo upływu ponad dwóch miesięcy od przedstawienia pierwszego projektu, kolejna wersja nadal ma charakter roboczy, „przed opracowaniem legislacyjnym”. Utrudnia to opiniowanie projektu. Brakuje nowego uzasadnienia, mimo iż nie uwzględniono wielu zastrzeżeń zgłoszonych ze strony organizacji samorządowych do wersji pierwszej. Uzasadnienie nie może nadal opierać się na sugestii, iż projekt wdraża „Białą księgę” rzekomo przedłożoną przez organizacje samorządowe. Brakuje oszacowania skutków finansowych. Nie uzasadniono konieczności ponoszenia tych kosztów w okresie, gdy Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu. Zwłaszcza w tym okresie co do zasady nie należy nakładać na JST nowych zadań bez adekwatnego zwiększenia dochodów.

Unia Metropolii Polskich ponawia swój apel z 28 kwietnia 2011 r., aby bezwzględnie opracować „Białą księgę” - wnikliwy raport, dotyczący najważniejszych aspektów funkcjonowania samorządu - a zanim to nastąpi, ograniczyć propozycje legislacyjne do niekontrowersyjnych, drobnych korekt<sup>1</sup>. Oczekujemy w szczególności, że w „Białej księdze” zostanie dokonana ocena zasadniczego podziału terytorialnego według kryteriów z art. 15 Konstytucji. Wnikliwa diagnoza naszej samorządności pozwoli uzgodnić zarówno cele, jak i formy ich realizacji. Zmiany ustawowe to tylko jedna z możliwości.

Przedłożony projekt ustawy ma służyć wdrożeniu m.in. tzw. demokracji partycypacyjnej. Podobny cel jest obecnie realizowany np. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - w partnerstwie z Instytutem Spraw Publicznych, Fundacją Partnerstwo dla Środowiska, Stowarzyszeniem CAL, Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacją Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych oraz Fundacją „Fundusz Współpracy” - w projekcie „Decydujmy razem”, który upowszechnia dobre praktyki partycypacyjne w 108 gminach i powiatach. Tego typu działania są popularyzowane również przez UMP, m.in. w książce „Dobre praktyki wielkich miast”. Jesteśmy przekonani, że gdyby także Kancelaria Prezydenta RP zechciała włączyć swój autorytet i potencjał w upowszechnianie dobrych praktyk (tak jak już włączyła się w debatę publiczną), byłoby to bardziej pomocne niż

<sup>1</sup> Korygujący zamysł miało Stanowisko UMP z 2005 r. w sprawie zmian w prawie porządkujących ustrojowe relacje oraz kompetencje pomiędzy radą a prezydentem miasta po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów organów wykonawczych gmin. Załączymy to stanowisko, z prośbą o rozważenie.

obarczona nieusuwalną sprzecznością próba wdrożenia zarządzania „miękkiego” za pomocą „twardych” ustawowych nakazów. „Demokracja partycypacyjna” - autentyczna, a nie tylko pro forma - wymaga woli politycznej ze strony lokalnych władz. Styl, w jakim próbuje się je inspirować, nie jest naszym zdaniem właściwy.

Nie rozumiemy innego celu przedłożonego projektu - „przywrócenia znaczenie klauzul generalnych”. Nie wydaje się, aby poprzez zmiany w ustawach (a nawet wyrywkowe zmiany w Konstytucji, gdyby do takich doszło) było możliwe i celowe zmienienie ustalonej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji także sądów i organów nadzoru. Linia ta nie odbiera znaczenia klauzulom generalnym, ale ich wykonanie powierza ustawodawcy, a nie organom JST<sup>2</sup>. Dążenie do ustawowego wskazywania zadań JST jest niezbędne, jeśli chcemy uzyskać ich standaryzację adekwatną do finansowania. Popularna interpretacja klauzul generalnych sprowadza się do tezy, że gminie wolno robić wszystko co uzna za stosowne. Utrudnia to prowadzenie rzetelnej polityki finansowej i inwestycyjnej.

W przedłożonym projekcie wzmacnia się domniemanie kompetencji także na rzecz samorządu wojewódzkiego - ma ono objąć wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu regionalnym. Zapewne wbrew woli projektodawcy, takie zapisy dałyby argument tym marszałkom, którzy chcieliby odgrywać wiodącą rolę w metropoliach. Ostatecznie jednak proponowane zapisy też będą objęte ww. linią orzecznictwa - dodatkowo w świetle tych przepisów Konstytucji, które nakazują budować regiony „od dołu” i wskazują różne oblicza regionów, bez utożsamiania ich tylko z województwami. Art. 164 Konstytucji wydaje się przypisywać gminie domniemanie kompetencji także w publicznych sprawach regionalnych (co jest zgodne z faktem regionalnego oddziaływania wielkich miast).

Odnosimy się tylko do kilku kwestii wywołanych przedłożonym projektem, a są ich dziesiątki. Dlatego ponawiamy apel, aby zacząć od rzetelnego przygotowania „Białej księgi”. Zwracamy się także z gorącą prośbą, aby Pan Prezydent RP, zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami, nadal patronował staraniom o wprowadzenie jednomandatowych wyborów do rad wszystkich gmin, także największych. To najlepszy sposób zarówno na podniesienie rangi rady, jak i na wzmocnienie relacji między samorządem terytorialnym a mieszkańcami.

Prezes Zarządu UMP  
Paweł Adamowicz  
Prezydent Miasta Gdańska

W załączeniu:

1. Dodatkowe uwagi do drugiej wersji projektu ustawy
2. Opinia Prezydenta Miasta Krakowa
3. Stanowisko UMP z 2005 r.
4. Ekspertyza prof. H. Izdebskiego

---

<sup>2</sup> Dokładniej omówił tę kwestię prof. Hubert Izdebski w załączonej ekspertyzie „Wady ustrojowe polskiego samorządu terytorialnego: pozorna wszechmoc gminy”.