



Warszawa, 25 kwietnia 2017 r.

ZW/0714/65/17

SEKRETARIAT ZŁY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu **25. 04. 2017**

Pan
Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Pracownicy Państwa Ministra

W odpowiedzi na pismo z dnia 05 kwietnia 2017 r., w sprawie przedłożenia opinii do poselskiego projektu ustawy - o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw MK-020-543/17), w załączeniu, przekazujemy uwagi otrzymane z województw: mazowieckiego, lubuskiego, łódzkiego, śląskiego i lubelskiego.

z uprzejmymi pozdrowieniami

/-/ Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura ZWRP



P_802115

OR-OP-II.0821.160.2017.RS

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2017 r.

Pan
Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura Związku Województw RP

e-mail: biuro@zwrp.pl
rafal.cieslik@zwrp.pl

W nawiązaniu do pisma przesłanego drogą elektroniczną w dniu 12 kwietnia 2017 r., dotyczącego prośby o przedłożenie opinii do *poselskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*, poniżej przedstawiam uwagi do przedmiotowego projektu.

W art. 3 projektu, nowelizującym ustawę o samorządzie województwa, w pkt 2 dotyczącym wprowadzenia rozdziału 8a:

- 1) w art. 91a w ust. 3 zapisano: „Projekt uchwały musi odpowiadać wymogom zawartym w statucie województwa. Wniesienie projektu uchwały nie stanowi przeszkody do wniesienia innego projektu, w tym także przez grupę obywateli, w tej samej sprawie.”. należy zauważyć, że nie we wszystkich województwach sprawy dotyczące wymagań jakie spełniać musi projekt uchwały sejmiku uregulowane są w statutach. W województwie mazowieckim takie wymagania uregulowane zostały w Regulaminie obrad Sejmiku. Ponadto, z treści cytowanego przepisu nie wynika jaką „grupę obywateli” autorzy projektu mieli na myśli. Czy chodzi o „grupę mieszkańców województwa” z art. 91 a ust. 1, czy o jakąś zupełnie inną grupę.
- 2) w art. 91c proponuje się następujące brzmienie ust. 4:
„4. Jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w ust. 2i3, przewodniczący sejmiku województwa, w terminie 14 dni od jego doręczenia informuje pełnomocnika komitetu o przyjęciu zawiadomienia.”.
- 3) w art. 91d w ust. 1 i 3 wyrazy „sejmik samorządowy” należy zastąpić wyrazami „sejmik województwa”.

Tamara Borkowska

Zastępca Dyrektora Departamentu
ds. Organizacyjno-Prawnych

/- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/





Lubuskie

Urząd Marszałkowski
Województwa Lubuskiego

ul. Podgórska 7
65-057 Zielona Góra
tel. +48/68/456 52 00 fax +48/68/456 52 96
www.lubuskie.pl



DP.IV.0821.153.2017

Zielona Góra, 20 kwietnia 2017 r.

Pan
Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura
Związku Województw RP

Szanowny Panie Dyrektorze,

Odpowiadając na e-mail z dnia 12 kwietnia 2017 roku dotyczący konsultacji publicznych poselskiego projektu ustawy - o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (KP. Nowoczesna), uprzejmie informuję, iż Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze nie wnosi uwag do przedmiotowego dokumentu.

Jednakże budzi naszą wątpliwość art. 91a ust. 2 projektu ustawy o treści „Projekt uchwały musi dotyczyć spraw, o których mowa w art. 14 ust. 1” ustawy o samorządzie województwa, z uwagi na duży stopień ogólności przedmiotu, którego może dotyczyć inicjatywa uchwałodawcza. Należy zwrócić uwagę, że przepis zawiera bardzo ogólną formułę zadań w pewnych kategoriach spraw, nie przesądzając jakie zadania rzeczywiście mieszczą się w kompetencjach samorządu województwa.

Z poważaniem,

z up. MARSZAŁKA WOJEWÓDZTWA

Edyta Nowak
Sekretarz Województwa Lubuskiego

Uwagi woj. łódzkiego

do pos. proj. ustawy o zm. ustawy o samorządzie gminnym.

1) Art. 91c ust. 7 – art. 78 ust. 1 nie wskazuje żadnego trybu wydawania rozstrzygnięć przez wojewodę.

- Czy Wojewoda może w tym wypadku działać z urzędu, czy musi być wniesiony środek odwoławczy.

- przez kogo może być zaskarżona uchwała Sejmiku ?

2) 91d ust. 3 – zamiast przedstawiciel proponuje „pełnomocnik”

3) art. 91e pkt 2 - jeżeli po tej uchwale komitet ulega rozwiązaniu, to kto ma zaskarżyć uchwałę Sejmiku do Wojewody w trybie art. 91c ust. 7

2) Czy Sejmik może dokonywać dowolnych zmian w przedłożonym projekcie, czy będzie związany jego treścią



Województwo
Śląskie

Katowice, dnia 19 kwietnia 2017 r.
OP.0821.46.2017
OP.KW-00172/17

Pan Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura
Związku Województw RP
ul. Świętojerska 5/7
00-236 Warszawa

URZĄD MARSZAŁKOWSKI
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

WYDZIAŁ POMOCY PRAWNEJ

ul. Ligonia 46
40-037 Katowice

TELEFON +48 32 20 78 617
FAKS +48 32 20 78 618

biuro.prawne@slaskie.pl
www.slaskie.pl

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 kwietnia 2017 r. (przesłane drogą elektroniczną) dotyczące konsultacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (KP .Nowoczesna), poniżej przesyłam stanowisko Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego do przedmiotowego dokumentu:

Województwo Śląskie pozytywnie odnosi się do idei zmiany ustawy, która dawałaby możliwość mieszkańcom występowanie z inicjatywą uchwałodawczą w organach stanowiących poszczególnych szczebli samorządu. Jednak ze względu na liczne wątpliwości prawne występujące w zapisach projektu Województwo Śląskie opiniuje projekt negatywnie.

Józef Koczar

Zastępca Dyrektora Wydziału Pomocy Prawnej

Radca Prawny

Otrzymują: Adresat,
kopia a/a

Opinia woj. lubelskiego

Województwo Lubelskie pozytywnie opiniuje poselski projekt ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych ustaw.

Wprowadzenie możliwości wykonywania przez mieszkańców gminy, powiatu oraz województwa regulowanej ustawowo inicjatywy uchwałodawczej jest pożądane i rzeczywiście wypełni lukę prawną w tym zakresie. Zmiana ta zapewni realną partycypację społeczną w sprawowaniu władzy samorządowej na wszystkich szczeblach oraz ujednolici możliwość wykonywania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańcom wszystkich gmin, powiatów, województw na terenie kraju.

Jedyna uwaga dotyczy art. 102b projektu ustawy: „Kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza w wykonywaniu inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców gminy albo przez nadużycie stosunku zależności wywiera wpływ na jej wykonywanie – podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.”. Proponowana kara wydaje się zbyt surowa.



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 28. 04. 2017

Pan Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-96/17

NRA-12-SM-1.85.2017

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 marca 2017 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw przygotowaną przez adw. dr. Pawła Litwińskiego.

adw. prof. dr hab. Maciej Gutowski

Przewodniczący Komisji Legislacyjnej
Naczelnej Rady Adwokackiej

Opinia prawna
do projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym
oraz niektórych innych ustaw.

I. Przedmiot opinii.

Przedmiotem niniejszej opinii jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Celem projektu jest wprowadzenie do polskiego systemu prawnego możliwości wykonywania przez mieszkańców gminy, powiatu i województwa tzw. lokalnej (obywatelskiej) inicjatywy uchwałodawczej.

II. Ocena prawna.

2.1.

Gmina, powiat i województwo łączą w sobie dwa elementy: wspólnotę mieszkańców danego obszaru oraz wyznaczone przez prawo terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego. Ta wspólnota lokalna zamieszkująca określone terytorium posiada możliwość wpływu na niechciane przez nią regulacje ustanawiane przez odpowiednie jednostki stanowiące w postaci uprawnienia do wnoszenia skarg na uchwały tychże jednostek stanowiących. Na poziomie odpowiednich ustaw samorządowych brak jest jednak przepisów, które umożliwiałyby wspólnocie samorządowej swoiste zmuszenie organów stanowiących jednostek samorządu do przyjęcia (a przynajmniej do rozpatrzenia) określonych, pożądanых przez wspólnotę rozwiązań. Instrumentem, który umożliwia proponowanie organom regulacji prawnych o określonej treści, jest lokalna (obywatelska) inicjatywa uchwałodawcza (zob. A. Krajewska w: P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, str. 65).

Obowiązujące przepisy ustaw samorządowych (o samorządzie gminny, powiatowym i województwa) nie zawierają żadnych przepisów dotyczących lokalnej inicjatywy uchwałodawczej. Orzecznictwo sądowe, pierwotnie niejednolite w tym zakresie, ostatecznie stanęło na stanowisku, zgodnie z którym wspólnotowy charakter samorządu terytorialnego pozwala na przyznanie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańcom (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13). Obecnie nie budzi więc wątpliwości, że poza przypadkami, w których inicjatywa uchwałodawcza została w ustawie zastrzeżona dla konkretnych podmiotów (np. zgodnie z art. 233 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu: uchwały budżetowej, prowizorium budżetowego i nowelizacji uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi

jednostki samorządu terytorialnego), obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest dopuszczalna. W sytuacji jednak, w której kwestia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców nie została uregulowana w ustawach samorządowych, wyłącznie statut jednostki samorządu terytorialnego może te kwestie regulować (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody śląskiego z 7 maja 2012 r., NPII.4131.1.142.2012). Problem polega jednak na tym, że:

- a) Nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego zdecydowały się na zamieszczenie w swoich statutach postanowień dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, a bez tego mieszkańcy nie mogą tej inicjatywy wykonywać.
- b) Pozostawienie regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej poszczególnym samorządom sprzyja niejednolitości podejmowanych regulacji, w szczególności w zakresie ustalenia ilości mieszkańców danej jednostki, która jest uprawniona do wystąpienia z inicjatywą.

Z tych powodów, inicjatywa uregulowania problematyki obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w przepisach poszczególnych ustaw samorządowych wydaje się słuszną.

2.2.

Po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw należy wskazać na następujące kwestie szczegółowe, które mogą budzić pewne wątpliwości:

- a) Kluczowym z punktu widzenia faktycznej możliwości wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wydaje się określenie ilości mieszkańców, która powinna poprzeć dany projekt (złożyć podpisy pod projektem). Obecnie można znaleźć gminy, w których tą ilość liczy się w tysiącach (np. Warszawa – 15.000 podpisów), a można takie, w których wymaga się tylko 50 podpisów (Krasnopol). Autorzy projektu proponują, aby w gminach powyżej 20.000 mieszkańców wymagane było 300 podpisów, co w stosunku do obecnych regulacji obowiązujących np. w Warszawie oznacza 50-krotne obniżenie progu. Jednocześnie nie można zapominać o tym, że wskazanie progów w sposób sztywny w skali całego kraju prowadzi do tego, że wymagany odsetek mieszkańców popierających dany projekt w dużej liczbie gminie będzie znacznie mniejszy, niż odpowiedni odsetek w gminie mniejszej. Zamiast tego, można więc rozważyć określanie wymaganej ilości podpisów np. jako procent od ilości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego mających prawo wybierania radnych do rady gminy.
- b) Ze względu na istniejące w odrębnych przepisach przypadki przyznania inicjatywy uchwałodawczej konkretnym podmiotom wskazanych w tych przepisach, za nieprawidłową należy uznać redakcję projektowanego art. 42a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (i odpowiadających mu przepisów pozostałych ustaw samorządowych), zgodnie z którym, obywatelski projekt uchwały musi dotyczyć spraw pozostających we właściwości organu stanowiącego (sprawy, o których mowa w art. 18 ustawy o samorządzie gminnym). Zamiast tego, odpowiedni przepis powinien uwzględniać istniejące w obowiązujących przepisach przypadki, w których inicjatywa uchwałodawcza została zastrzeżona dla konkretnych podmiotów.
- c) W projektowanym art. 42d ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (i odpowiadających mu przepisów pozostałych ustaw samorządowych) proponuje się wprowadzenie zasady,

zgodnie z którą termin na rozpatrzenie obywatelskiego projektu uchwały przez radę gminy ulega zawieszeniu „w przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowo-administracyjnego”. Nie wiadomo jednak, jakie postępowanie (przez kogo wszczęte? w jakim przedmiocie?) mieli na myśli autorzy projektu i jaki miałby być jego wpływ na proces rozpatrywania projektu uchwały przez organ stanowiący. Z uwagi na doniosłość tej kwestii, przepis wymaga doprecyzowania.

- d) W projektowanym art. 102b ustawy i samorządzie gminnym (i odpowiadających mu przepisów pozostałych ustaw samorządowych) proponuje się wprowadzenie przepisu karnego, zgodnie z którym kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza w wykonywaniu inicjatywy uchwałodawczej lub przez nadużycie stosunku zależności wpływa na jej wykonywanie, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Jest to przepis stanowiący dokładny odpowiednik art. 19 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Wydaje się jednak, że przewidziane w projekcie zagrożenie karą powinno zostać dostosowane do przedmiotu ochrony, którym w przypadku opiniowanego projektu ustawy nie jest inicjatywa ustawodawcza, a inicjatywa uchwałodawcza w jednostkach samorządów terytorialnego, tj. w gminie, w powiecie i w województwie. Stąd proponowane przez autorów projektu zagrożenie sankcją karną wydaje się niewspółmiernie wysokie w stosunku do dobra chronionego.

dr Paweł Litwiński
adwokat