

Uzasadnienie

Celem niniejszego projektu ustawy jest kodyfikacja w jednym akcie prawnym większości uregulowań dotyczących ustroju samorządu terytorialnego. Kodeks, w miarę możliwości, ujednotwiera rozwiązania ustrojowe obowiązujące wobec samorządu gminy, powiatu i województwa. Celem jest doprowadzenie do sytuacji, w której w codziennej praktyce działań samorządu terytorialnego korzysta się z jednego aktu prawnego.

Dlatego też w niniejszym projekcie ustawy znajdują się rozwiązania dotychczas funkcjonujące w następujących ustawach:

- 1) ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- 2) ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- 3) ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,
- 4) ustawie z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy,
- 5) ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

Projekt ustawy wprowadza jednolicie brzmiące przepisy dla wszystkich rodzajów samorządu terytorialnego. W tym celu wprowadza się w odniesieniu do samorządu terytorialnego pojęcia ogólne:

- 1) jednostka samorządu terytorialnego,
- 2) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Dla zachowania przejrzystości przepisów oraz dla podkreślenia pewnych rozwiązań specyficznych (np. jednostki pomocnicze w gminach czy komisja bezpieczeństwa w powiecie) niektóre uregulowania dotyczących władz jednostek samorządu terytorialnego zostały ujęte w osobnych artykułach. Osobne rozdziały zostały też poświęcone rozwiązaniom ustrojowym miasta stołecznego Warszawy i Górnośląskiego Związku Metropolitalnego.

Oprócz dotychczas funkcjonujących przepisów projekt wprowadza nowe rozwiązania. Wynikają one z oceny dotychczasowej praktyki działania samorządu terytorialnego i postulatów zgłaszanych przez środowiska samorządowe. Są to:

- 1) dopuszczenie możliwości łączenia mandatu radnego i mandatu wójta z mandatem Senatora RP. Jest to krok w kierunku usamorządowienia izby wyższej parlamentu,
- 2) dopuszczenie możliwości łączenia odpowiednio: mandatu radnego gminy, powiatu lub województwa z członkostwem w organie wykonawczym innej jednostki samorządu terytorialnego, mandatu wójta z mandatem radnego powiatu lub województwa, członkostwa w zarządzie powiatu lub województwa z mandatem radnego gminy, powiatu lub województwa. Dotychczas obowiązujące zakazy noszą charakter sztucznych barier i nie powinny blokować mechanizmów demokratycznych,

- 3) zastępca wójta i sekretarz gminy po zakończeniu kadencji wójta składają rezygnacje z mocy prawa. O przyjęciu rezygnacji decyduje nowy wójt w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Takie rozwiązanie jest korzystniejsze dla zachowania ciągłości funkcjonowania urzędu gminy,
- 4) obowiązek zasięgnięcia opinii rady gminy przez wójta o kandydatach na stanowisko zastępcy wójta i sekretarza gminy przed powołaniem na te stanowiska. Treść opinii nie jest wiążąca dla wójta. Wprowadza jednak przejrzystą, publiczną procedurę powołania zastępcy wójta i sekretarza gminy,
- 5) ujednoczenie trybu ustalania regulaminu organizacyjnego urzędu. Uprawnienie do ustalania regulaminu organizacyjnego urzędu ma organ wykonawczy,
- 6) zlikwidowanie instytucji absolutorium udzielonego organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż instytucja absolutorium, która z zasady powinna być oceną legalności i poprawności prowadzonej gospodarki budżetowej staje się elementem lokalnego sporu politycznego. Dlatego też projekt ustawy przewiduje przesunięcie kompetencji udzielania absolutorium do regionalnych izb obrachunkowych, które będą to czynić jedynie w oparciu o kryterium legalności. Natomiast w zamian projekt ustawy przewiduje wprowadzenie „oceny rocznej” organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego uchwalanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Nowa instytucja „oceny rocznej” umożliwi przeprowadzenie raz do roku kompleksowej publicznej debaty nad pracą organu wykonawczego,
- 7) wprowadzenie możliwości pełnienia obowiązków wójta przez sekretarza gminy w przypadku przemijającej przeszkody w sprawowaniu funkcji wójta,
- 8) wprowadzenie terminu „województwo” w odniesieniu do samorządu województwa, co wydaje się zasadne, skoro zgodnie z dotychczas obowiązującym prawem gospodarzem województwa jest marszałek województwa.

Dodatkowo w projekcie ustawy umieszczony został osobny rozdział dotyczący Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Wiele ze spraw i problemów z jakimi stykają się władze samorządowe w aglomeracji katowickiej (np. komunikacja zbiorowa, ład przestrzenny czy realizacja polityki miejskiej) wymaga wprowadzenia pośredniego, obligatoryjnego szczebla zarządzania pomiędzy miastami na prawach powiatu i powiatami a samorządem województwa. Specyfika aglomeracji katowickiej praktycznie nie ma odwzorowania w żadnym innym rejonie naszego kraju. Wydaje się zasadne, aby przyjęte rozwiązania metropolitalne dotyczyły tylko rejonu Katowic. Jeśli więc projekt niniejszej ustawy ma zawierać kompleksowe zestawienie przepisów ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego zasadne jest umieszczenie tam również zapisów tworzących Górnośląski Związek Metropolitalny.

Górnośląski Związek Metropolitalny w ujęciu niniejszego projektu jest obligatoryjnym związkiem miast na prawach powiatu, powiatów i gmin wchodzących w skład tychże powiatów. Obligatoryjność w przypadku tego typu związku jest konieczna, ponieważ jej brak czyni ideę wspólnego zarządzania niektórymi zadaniami na obszarze metropolitalnym bezprzedmiotową. Natomiast umieszczenie w Górnośląskim Związku

Metropolitalnym również powiatów ziemskich wydaje się zasadne wobec faktu, iż projektowany zakres zadań ponadgminnych mógłby w innym przypadku doprowadzić do dublowania kompetencji.

Proponowana formuła zarządzania Górnośląskim Związkiem Metropolitalnym nie narusza samodzielności wchodzących w jej skład jednostek samorządu terytorialnego.