

PETYCJA w sprawie zmian w samorządzie

Ustawa o Samorządzie gminnym i Ustawa o samorządzie powiatowym wprowadziły miasta na prawach powiatu posiadające jednocześnie uprawnienia powiatów, jak i gmin. We wszystkich miastach na prawach powiatu władzę wykonawczą sprawuje prezydent miasta. Są one jednostkami samorządu terytorialnego (podziału terytorialnego). W tekście pierwotnym ustawy powiatowej (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578) ustanowiono w art. 3: *"Powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu"*, z czego można było wysnuć wniosek, iż miasto na prawach powiatu jest powiatem w znaczeniu terytorialnym. Po nowelizacji z 2001 roku ustawa w art. 91 nadaje miastom na prawach powiatu jedynie prawa przysługujące powiatom sensu stricto. Można więc przyjąć, iż miasta na prawach powiatu nie są powiatami, a jedynie gminami, którym ustawodawca, ze względu na swoją specyfikę, powierzył rozszerzony zakres zadań. Konsekwencje nadania miastom praw powiatu są następujące:

- organy w mieście na prawach powiatu (tj. rada miasta i prezydent miasta) wykonują kompetencje właściwe dla - odpowiednio - rady gminy i rady powiatu oraz wójta (burmistrza) i starosty,
- organ wykonawczy miasta na prawach powiatu jest organem monokratycznym,
- rada nie wybiera organu wykonawczego i nie może go odwołać,
- radni składają ślubowanie według tekstu roty z art. 23a ustawy gminnej.

Czyli co do zasady miasto na prawach powiatu jest gminą, jego organy podlegają przede wszystkim regulacjom ustawy o samorządzie gminnym.

Problemem miast na prawach powiatu jest nie tylko sprawne zarządzanie, ale też udział społeczeństwa w decydowaniu o funkcjonowaniu miasta, podejmowaniu decyzji i wpływie na zarządzanie. Wpływy te są ograniczone, a wynika to właśnie z przyjętych regulacji. Czy można zagwarantować jednakowe prawa w gminach, które mają 5 tys. Mieszkańców i w gminach, które mają 700 000 mieszkańców? Regulacja prawna daje w miastach na prawach powiatu przede wszystkim prawie nieograniczoną władzę organowi wykonawczemu. Jeżeli jeszcze w wyborach rada i prezydent są z tej samej opcji, to tworzy się organ o nieograniczonej władzy, decydujący o wszystkim, co dzieje się w gminie-powiecie. W ten sposób stworzono warunki do powstania lokalnych układów zapewniających sobie, czy swojemu układowi rządzenie na kilka kadencji. Przykładów jest aż za wiele.

Przed wszystkim prezydent jest największym pracodawcą. Miasto tworzy jednostki budżetowe i inne, a o składzie zarządów, które decydują o przyjęciach do pracy, decyduje rządzący układ. Miasto wydaje prasę, organizuje festyny i imprezy

dla mieszkańców. Rozdziela środki i dotacje dla organizacji pozarządowych i klubów sportowych. Tworzy „inwestycyjne cykle wyborcze”. Decyduje o wszystkim. Czy dużo trzeba, żeby powstał patologiczny układ władzy, której głównym celem jest przetrwanie oznaczające zachowanie przywilejów i korzyści?

Radni opozycyjni nie mają wystarczających mechanizmów umożliwiających im działanie. Zależą od większości w radzie, która może ich nie dopuścić do działania. Są gminy, w których na przestrzeni wielu lat nie wybrano radnego z opozycji jako pełniącego choćby najmniej ważną funkcję w strukturach rady. Nie mają również szans, aby zostać przedstawicielem rady w innych instytucjach lub organach.

Występuję z petycją w sprawie wprowadzenia następujących zmian w USTAWIE z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym:

1. W Ustawie dopisać : **radni mają możliwość tworzenia Zespołów Radnych.** Zespół tworzy min. 3 radnych. Zespoły mają prawo organizowania spotkań, występowania z inicjatywą uchwałodawczą, zapraszania na spotkania wskazanych przedstawicieli Urzędu Gminy i spółek lub jednostek miejskich. W pracach zespołu mogą brać również udział osoby nie będące radnymi.
2. W Ustawie dopisać: **Interpelacje i zapytania radnych mogą być, niezależnie od złożenia w formie pisemnej , wygłaszane również na sesjach rady w punkcie posiedzenia –** Interpelacje, który jest punktem obligatoryjnym porządku obrad. Interpelacje i odpowiedzi na nie są publikowane w biuletynie informacji publicznej urzędu gminy.
3. W Ustawie dopisać: **Radni mogą składać zapytania w trybie pilnym jeżeli wymagają tego okoliczności bezpośrednio do naczelników wydziałów i do władz jednostek i spółek miejskich.** Odpowiedź na zapytanie musi być udzielona pisemnie lub mailowo w terminie 3 dni.
4. W Ustawie dopisać: **Radny ma prawo występować z ad vocem do każdej wypowiedzi wygłaszanej na sesji**
5. W Ustawie dopisać: **Z każdego posiedzenia komisji i z sesji rady do protokołu jest dołączana w formie załącznika transkrypcja nagrania.** Protokół jest oficjalnym dokumentem Rady Gminy
6. W Ustawie dopisać: **Przewodniczący Rady Gminy jest zobowiązany zapewnić radnym pomoc prawną realizowaną niezależnie od prawnej obsługi Urzędu Gminy**
7. Przewodniczący rady Gminy ma obowiązek zapewnić dla każdego radnego w jego okręgu **wyborczym pomieszczenie na dyżury radnych.**
8. W Ustawie dopisać: **Porządek sesji rady gminy i treść uchwał są publikowane w biuletynie informacji publicznej na 7 dni roboczych przed sesją.** Dla każdej uchwały jest podawany terminarz opiniowania przez komisje merytoryczne Rady Gminy

9. W Ustawie dopisać: **Każdy mieszkaniec gminy dysponujący poparciem min. 10 mieszkańców wyrażonym podpisem na liście ma prawo zabrać głos na posiedzeniach komisji merytorycznych i na sesji podczas procedowania danej uchwały w ramach wysłuchania publicznego**
10. W Ustawie dopisać: **Przedstawiciel największego klubu opozycyjnego ma prawo objęcia funkcji jednego z Wiceprzewodniczących Rady Gminy**
11. W Ustawie dopisać: **Przewodniczącym Komisji Rewizyjnej Rady Gminy może zostać tylko radny z największego klubu opozycyjnego**
12. W Ustawie dopisać: **W organach i komisjach, do których są wybierani przedstawiciele Rady Gminy, musi być wybrany również przedstawiciel opozycji w radzie Gminy**
13. W Ustawie dopisać: **Jeżeli gmina wydaje cyklicznie biuletyn lub gazetę informacyjną, w jej treści musi zagwarantowane miejsce na publikację dla wszystkich klubów i radnych reprezentowanych w Radzie Gminy, proporcjonalnie do procentu uzyskanych głosów**
14. W Ustawie dopisać: **Przed powołaniem zastępców Wójt (Prezydent) musi uzyskać opinię o nich Rady Gminy i komisji Rady Gminy wyrażoną po przedstawieniu przez kandydatów swojego programu i odpowiedzi na zadane pytania**
15. W Ustawie dopisać: **Przed powołaniem na stanowiska Naczelników Wydziałów Wójt (Prezydent) musi uzyskać opinię komisji merytorycznych Rady Gminy wyrażoną po przedstawieniu przez kandydatów swojego programu i odpowiedzi na zadane pytania**
16. W Ustawie dopisać: **Gmina w spółkach, w których ma udziały, musi posiadać pakiet zawierający min. 51% udziałów**
17. W Ustawie dopisać: **Spółki, w których udziały posiada gmina, są spółkami non profit**
18. W Ustawie dopisać: **Radni mają prawo wglądu w dokumenty spółek z udziałem gminy, niezależnie od wysokości udziału gminy. Za zapewnienie dostępu odpowiedzialny jest Wójt (Prezydent)**
19. W Ustawie dopisać: **Radni są wyposażeni w legitymacje radnego, którą okazują podczas wykonywania działań wynikających z mandatu radnego**
20. W Ustawie dopisać: **W przypadku sponsoringu w gminie dotyczącego finansowania imprez publicznych należy zachować pełną jawność wysokości przekazywanych kwot. Mogą one być wpłacane tylko na podane konto i rozliczone po zakończeniu imprezy. Sponsorem nie może być firma lub osoba wobec której toczy się jakiegokolwiek postępowanie administracyjne lub sądowe**
21. W Ustawie dopisać: **W zarządach spółek lub jednostek miejskich nie mogą zasiadać osoby pełniące funkcje Wójta, Zastępców Wójta, Radni, Naczelnicy wydziałów oraz członkowie ich rodzin.**
22. W Ustawie dopisać: **W zarządach spółek lub jednostek miejskich mogą zasiadać osoby mieszkające na terenie gminy od min. 5 lat**

23. **Wprowadzić zasadę, że w spółkach i jednostkach miejskich wynagrodzenie kierownictwa nie może być wyższe niż wynagrodzenie Wójta (Prezydenta).**
24. W Ustawie dopisać: **Władze gminy są zobowiązane do sporządzenia wykazu ulic i chodników oraz obiektów technicznych drogowych do remontu w gminie.** Wykaz z podaniem terminów remontów wykaz należy umieścić w biuletynie informacji publicznej. To samo dotyczy inwestycji drogowych w gminie
25. W art. 5a w ustępie 3) zmienić zapis o wysokości środków: **2% budżetu gminy. 1% na projekty miejskie, 1% na projekty dzielnicowe.** Wartość projektu nie może przekraczać 50% przyznanej kwoty.
Dopisać: **Głosowanie na projekty odbywa się za pomocą kart do głosowania. Głosowanie przeprowadza komisja miejska i komisje powołane w każdej dzielnicy. Od negatywnej weryfikacji projektu przysługuje odwołanie do Prezydenta Miasta. Decyzja Prezydenta Miasta może być zaskarżona do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.**
26. W Ustawie dopisać: **Wprowadza się w miastach na prawach powiatu określenie : tereny wiejskie – są to tereny, które przed włączeniem do miasta stanowiły tereny rolnicze.** Decyzję o zakwalifikowaniu terenów do terenów wiejskich podejmuje Rada Miasta. Kuriozalne jest ograniczenie korzystania przez tereny wiejskie położone na skutek zmian administracyjnych w miastach z szerszych praw ustawowych dla terenów wiejskich leżących poza miastem.
27. W Ustawie dopisać: **Wprowadza się w miastach na prawach powiatu określenie : tereny zdegradowane – są to tereny, na których prowadzona jest działalność uciążliwych firm.** Decyzję o zakwalifikowaniu terenów do terenów zdegradowanych podejmuje Rada Miasta. korzystających z przepisów ustawowych jak dla terenów zdegradowanych zwolnionych z opłat i danin publiczno-prawnych. Jako teren zdegradowany należy uznać teren dzielnicy w której występuje skażenie historyczne gleb lub są zlokalizowane co najmniej dwa zakłady zaliczone do mogących znacząco lub potencjalnie oddziaływać na środowisko. Uzależnić budowę kolejnych zakładów na terenach zdegradowanych od referendum mieszkańców.
28. **Proponuję stworzenie Sejmików Miejskich w miastach na prawach powiatu** złożonych z radnych Rad Dzielnic i z radnych Rady Miasta. Upoważnić Sejmik do udzielania absolutorium prezydentowi za wykonanie budżetu oraz zobowiązać prezydentów do przedstawiania planów budżetowych Sejmikowi.
29. **Wprowadzić ustawowe zapisy o Radach Dzielnic w miastach na prawach powiatu obejmujące:**
 - Obowiązek tworzenia rad dzielnic
 - Zniesienie progów frekwencji przy wyborach
 - Głosowanie w okręgach jednomandatowych

- Umożliwić udział przedstawicieli Rady Dzielnic w komisjach konkursowych instytucji działających w dzielnicy
 - Wprowadzić inicjatywę uchwałodawczą dla Rad Dzielnic
 - Ustalić obligatoryjne konsultowanie uchwał dotyczących dzielnicy
 - Wprowadzić budżet na potrzeby dzielnicy do dyspozycji Rady Dzielnic
30. Do Ustawy o samorządzie powiatowym wprowadzić **referendum** w którym o przyszłości powiatu jako miasta na prawach powiatu lub powiatu ziemskiego decydują mieszkańcy na wniosek 10% ogółu osób mieszkających w mieście. Dodatkowo wprowadzić możliwość przeprowadzania na wniosek mieszkańców dzielnicy referendum, czy chce ona pozostać w mieście na prawach powiatu, czy uzyskać samodzielność jako gmina.

Uzasadnienie

Proponowane działania uważam za krok w stronę demokratyzacji życia zwiększenia praw mieszkańców. Zmiana obecnego układu to nadanie dodatkowych praw obywatelskich mieszkańcom miast na prawach powiatu, które często są obecnie bardzo iluzoryczne. W Raporcie „*Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania.*” Opracowanym przez zespół pod kierownictwem prof. Jerzego Hausnera w 2013 r. zawarto taką ocenę stanu samorządu : *Wprowadzenie w 2002 r. do ustroju samorządu gminnego modelu prezydenckiego, dodatkowo niezgodnie z podstawowymi dla systemu tego regułami, przyczyniło się do pogłębienia już wcześniej występujących słabości w zakresie demokracji samorządowej lub zaowocowało nowymi negatywnymi trendami:*

1. *Nadmiernej dominacji władzy wykonawczej kosztem działania mechanizmu kontrolowania i równoważenia (checks and balances), a głównie kompetencji kontrolnych rad gmin.*

2. *Ograniczenia zatem odpowiedzialności władzy wykonawczej wobec obywateli głównie do aktu wyborów powszechnych.*

3. *Utrwalenia aktywności obywateli wyłącznie w formie demokracji negatywnej i kontroli władzy ex post.*

4. *Petryfikowania stanu, w którym obywatele są wyeliminowani z dialogu społecznego ex ante, ze wstępnej fazy procesu decyzyjnego (co jest zgodne z*

filozofią prezydencjalizmu – najpierw „zwycięzca bierze wszystko”, a potem dopiero może być oceniany).

5. Utrwalenia stanu, w którym mieszkaniec gminy stał się bardziej klientem władzy niż obywatelem, co prowadzi do uwiądu sfery publicznej. Polski porządek instytucjonalny nie sprzyja aktywności obywatelskiej i obecności obywateli w przestrzeni publicznej. Są oni z niej wypierani i wycofali się do sfery prywatnej. A jeśli już pojawiają się w przestrzeni publicznej, to jako klienci podmiotów władzy, reprezentanci indywidualnych lub korporacyjno-zawodowych interesów. (http://www.maszqlos.pl/wp-content/uploads/2013/04/raport_dysfunkcje.pdf)

Diagnozy przedstawiane w licznych opracowaniach wskazują na konieczność podjęcia działań, które uzdrowią samorząd. Przedstawione w petycji propozycje są próbą odpowiedzi na istniejące ograniczenia i dysfunkcje pomiędzy władzą stanowiącą a władzą wykonawczą. Zawierają propozycje w następujących obszarach:

- Usprawnienia pracy radnych
- Zwiększenia odpowiedzialności radnych za działalność rady poprzez nadanie uprawnień radnym opozycyjnym
- Umożliwienie mieszkańcom uczestnictwa w procedowaniu uchwał
- Zwiększenia transparentności na styku władza wykonawcza-rada gminy-obywatele
- Ograniczenie nepotyzmu i przejrzystość obsady stanowisk
- Nadanie praw obszarom wykluczonym..