

Uwagi ZMP do projektu zmian ustawy o samorządzie gminnym – sołectwa

Zarząd Związku Miast Polskich **negatywnie** opiniuje projekt zmiany ustawy ustrojowej o samorządzie gminnym, dotyczący statusu sołectw. Projekt wprowadza zmianę ustrojową, zwiększającą zakres uprawnień sołectwa jako jednostki pomocniczej, przy czym te uprawnienia nadal w pełni pozostają w zakresie odpowiedzialności organów gminy, które tracą nad nimi kontrolę umożliwiającą prawidłowe wywiązanie się z tej odpowiedzialności.

Projekt jest niebezpieczny dla ustroju gmin, ponieważ oddziela decyzje od odpowiedzialności, a dodatkowo zwiększa obciążenia dla budżetów JST.

Nie kwestionując propozycji zwiększenia uprawnień jednostek pomocniczych – które, nota bene, są już dziś możliwe w ramach istniejących przepisów – postulujemy, by zmiany w ustawie ustrojowej wprowadzać po ich dogłębnym przeanalizowaniu, a także zaopiniowaniu przez organy nadzoru nad JST (wojewodów i RIO).

Poniżej przedstawiamy inicjatorom projektu ku rozwadze uwagi zgłoszone przez niektóre miasta członkowskie.

Tarnów, 27 sierpnia 2021 r.

(-) Zygmunt Frankiewicz

PREZES ZWIĄZKU

KRAKÓW

Wątpliwości budzi możliwość przekazania przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (propozycja zawarta w art. 33 a projektu). Możliwość przekazania takich kompetencji może spowodować spór kompetencyjny na gruncie prawa administracyjnego. Brak jest doprecyzowania, jakiego zakresu spraw dotyczy przepis.

Zmiana art. 35 ust. 1 daje możliwość dokonywania korekt statutu jednostki pomocniczej bez przeprowadzenia konsultacji społecznych, co leży w sprzeczności z ideą samorządności lokalnej. Zaznaczyć należy, że przy większej ilości jednostek pomocniczych działających na obszarze jednej gminy, istnieje potrzeba ujednoczenia przepisów regulujących organizację jednostek pomocniczych. Potrzeba ta jest podyktowana koherentnością działania z jednostkami miejskimi i miejskimi jednostkami organizacyjnymi, działającymi na terenie danej gminy. Wprowadzenie regulacji zawartej w propozycji brzmienia art. 35 ust 1 może spowodować asumpt do dywersyfikacji/zróżnicowania statutów jednostek pomocniczych działających na obszarze jednej gminy, a w konsekwencji do ograniczenia sprawności realizowania ich zadań.

Funkcjonujące dziś przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają możliwość wypłacania diety członkom jednostki pomocniczej gminy, na zasadach określonych uchwałą Rady Gminy. Rozwiązanie to wydaje się wystarczające, zatem wątpliwość budzi potrzeba zmian.

Art. 37 b i dodanie ust 3. mogą sugerować iż Przewodniczący organu jednostki pomocniczej mógłby żądać zwrotu kosztów podróży za każdą odbytą podróż, którą zakwalifikowałby subiektywnie za związaną z pełnieniem funkcji lub podnoszeniem wiedzy i kompetencji. W obecnym stanie finanse publiczne wymagają szczególnej dbałości, stąd wydatkowanie środków publicznych w taki sposób wydaje się bezcelowe.

Ponadto, dodanie nowych przepisów, po art. 37 b i dalej, może wymagać doprecyzowania w kontekście ustawy o finansach publicznych.

Podsumowując, stwierdzić należy, że kierunek zmian, jaki przyjął projektodawca, wymaga dalszych prac. Należy skorelować go z obecnie obowiązującym stanem prawnym, tj. m.in. kodeksem postępowania administracyjnego, ustawą o finansach publicznych i kodeksem pracy. Zaproponowane zmiany mogą nie dać oczekiwanego efektu, a jedynie spowodować uszczuplenie finansów publicznych, skutkujące brakiem efektywności działania jednostek pomocniczych.

WARSZAWA

Opiniowana regulacja zakłada znowelizowanie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (usg) oraz innych ustaw, w szczególności ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim. Celem projektowanej regulacji, zgodnie z deklaracją projektodawców zawartą w jej uzasadnieniu, jest doprecyzowanie i wzmocnienie statusu jednostek pomocniczych gminy (w szczególności sołectw, w mniejszym stopniu osiedli).

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że problematyka poruszana w projektowanej regulacji może tylko w ograniczonym stopniu dotyczyć m.st. Warszawy. Jego ustroj, w tym obligatoryjny podział na jednostki pomocnicze (dzielnice) jest bowiem uregulowany w odrębnym akcie prawnym, jakim jest ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy. Projektowane przepisy nie przewidują zmian w ustawie ustrojowej dla m.st. Warszawy. Z drugiej strony należy jednak podkreślić, że polskie prawodawstwo nie wyklucza możliwości tworzenia sołectw w granicach miast i takie sytuacje sporadycznie mają miejsce.

Projektowana nowelizacja rozszerza kompetencje jednostek pomocniczych i wzmocnia ich pozycję względem jednostki podstawowej jaką jest gmina, co należy ocenić negatywnie, jako kolejną ingerencję ustawodawcy w materię, która dotychczas pozostawała do uregulowania na poziomie statutowym. Z drugiej jednak strony nowelizowane przepisy nie wprowadzają w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych w gminach istotnych zmian, w szczególności pozostawiają decyzję w tym zakresie w kompetencji rady gminy (nie nakłada się obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych).

Należy także zwrócić uwagę na to, że projektowane zmiany w ustawie o funduszu sołectkim nakładają na gminy obowiązek jego wyodrębnienia w budżecie gminy poprzez zmianę brzmienia art. 2 ust. 1 ww. ustawy (do tej pory gminy miały dowolność w tym zakresie). Projektowana regulacja nie ogranicza tego obowiązku wprost do gmin, w granicach których zostały wydzielone jednostki pomocnicze w postaci sołectw. Teoretycznie wykładnia systemowa powinna zapobiec nadinterpretacji tego przepisu, jednak sprawa ta wymaga wyjaśnienia.

Kombinacja ww. rozwiązań może paradoksalnie doprowadzić do sytuacji, w której część gmin podejmie decyzję o likwidacji sołectw na swoim terenie, co jest wbrew deklarowanym intencjom projektodawców.

Z uwagi na powyższe, przedłożoną nowelizację należy ocenić **negatywnie**.

INOWROCŁAW

1) odnosząc się do treści art. 1 pkt 2 ww. projektu wskazać należy, że:

- w projektowanym art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym słowo „*więzy*” proponuje się zastąpić słowem „*więzi*” – takim określeniem ustawodawca posłużył się już w art. 4 ust. 3 ww. ustawy, zatem zmiana ta pozwoli zachować spójność terminologiczną aktu prawnego,

2) odnosząc się do treści art. 1 pkt 4 lit. a ww. projektu wskazać należy, że:

- w treści projektowanego przepisu art.18 ust. 2 pkt 7 zamiast słowa „*relacji*” powinno być „*realizacji*”,
- aktualnie zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 7 rada gminy określa zasady przekazywania jednostkom pomocniczym środków budżetowych na realizację przez nie zadań. W przypadku jednostek pomocniczych Miasta Inowrocławia (osiedli) zasady te są określone w ich statutach, w ten sposób, że osiedla nie tworzą własnych budżetów a zakres uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej osiedla ustalany jest w ramach budżetu Miasta – projektowany przepis art. 18 ust. 2 pkt 7 przewiduje, że do wyłącznej właściwości rady gminy będzie należało już nie ustalenie zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki lecz ich przekazanie - istnieje zatem wątpliwość czy projektowana zmiana będzie wiązała się z koniecznością utworzenia przez te jednostki pomocnicze własnych (odrębnych od gmin) budżetów, czy też nadal będą mogły prowadzić gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy;

3) odnosząc się do treści art. 1 pkt 4 lit. b ww. projektu wskazać należy, że:

- istnieje rozbieżność pomiędzy treścią projektowanego art. 18 ust. 2 pkt 7b a obowiązującym art. 35 ust. 5 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym - projektowany art. 18 ust. 2 pkt 7b przewiduje, że do wyłącznej właściwości rady gminy będzie należało ustalenie zakresu nadzoru oraz form kontroli organów gminy nad działalnością organu wykonawczego jednostki pomocniczej, tymczasem z przepisu art. 35 ust. 5 pkt 5 ww. ustawy wynika, że statut jednostki pomocniczej (którego nadanie stanowi kompetencję rady gminy) przewiduje w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Poza brakiem spójności terminologicznej powstaje jeszcze wątpliwość, czy wolą ustawodawcy jest aby organy gminy sprawowały nadzór wyłącznie nad działalnością organu wykonawczego jednostki pomocniczej, czy też jednak nad wszystkimi jej organami?

4) odnosząc się do treści art. 1 pkt 8 projektu wskazać należy, że:

- projektowanym przepisem art. 35a¹ pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje się jednostkom pomocniczym szereg nowych kompetencji, z których część można by ocenić jako zbyt daleko idące i wkraczające w kompetencje gminy, np.: uprawnienia do opracowywania i wdrażania programów rewitalizacji, zagospodarowania obiektów i terenów publicznych. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 ustawy 9 października 2015 r. o rewitalizacji przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym zadania własne gminy obejmują sprawy ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami;

5) odnosząc się do treści art.1 pkt 11 lit. a i c projektu wskazać należy, że:

- dotychczas od woli rady gminy zależało, czy zostaną ustanowione zasady na jakich przewodniczącemu oraz członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży, ponieważ ustawodawca pozostawił w gestii rady gminy decyzję w tym przedmiocie. W sytuacji ich nieustanowienia, wskazane wyżej podmioty były pozbawione prawa do diety i zwrotu kosztów podróży służbowej – projektowany przepis art. 37b ust.1 nakłada na radę gminy obowiązek określenia zasad na jakich przyznawane będą diety dla przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej. Natomiast zgodnie z projektowanym art. 37b ust. 3 zarówno przewodniczącemu jaki i członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej z mocy ustawy będzie przysługiwał zwrot kosztów podróży służbowej związanych z pełnieniem funkcji oraz podnoszeniem wiedzy i kompetencji. Niewątpliwie będzie się to wiązało z koniecznością zapewnienia przez gminy odpowiednich środków finansowych na te cele (w uzasadnieniu do projektu wprost wskazano, że zmiany te pociągają za sobą obciążenia dla budżetu gmin), ponadto,
- projektowany art. 37b ust. 3 nie przewiduje dla rady gminy kompetencji do ustanowienia zasad, na jakich przewodniczącemu oraz członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwał zwrot kosztów podróży służbowej związanych z pełnieniem funkcji oraz podnoszeniem wiedzy i kompetencji. Brak takich zasad może natomiast utrudniać rozliczanie kosztów tych podróży służbowych. Mogą bowiem pojawiać się problemy w zakresie kwalifikacji poszczególnych wyjazdów jako podróży służbowych;

6) odnosząc się do treści art.1 pkt 12 projektu wskazać należy, że:

- projektowany art. 37c ust. 1 budzi wątpliwości interpretacyjne. Zgodnie z jego treścią *„Jednostka pomocnicza korzysta z mienia komunalnego przekazanego jej do zarządzania. Dochody z tego źródła zwiększają fundusz sołecki (...)”*.

Z literalnego brzmienia tego przepisu można by wywnioskować, że dochody wszystkich jednostek pomocniczych z tytułu korzystania z mienia komunalnego przekazanego im do zarządzania mają zwiększać fundusz sołecki.

7) odnosząc się do treści art. 6 projektu wskazać należy, że:

- ustawodawca przewidział zbyt krótki termin na dostosowanie przez rady gmin statutów gmin oraz statutów jednostek pomocniczych do przepisów projektowanej ustawy (6 m-cy od dnia wejścia w życie ustawy).

GLIWICE

Uwagi do:

1. dodanego w art. 18 w ust. 2 **pkt 7a**:

Dotychczasowe brzmienie art. 18 ust. 2 pkt 7 usg mówi, że rada gminy określa „zasady przekazywania im [jednostkom pomocniczym] składników mienia do korzystania”. W brzmieniu proponowanym w zmianie usg, rada gminy ma wskazywać składniki mienia przekazywane jednostce pomocniczej. Zapis ten jest niejasny: czy rada gminy ma wskazywać

ogólnie rodzaje składników (np. lokale do prowadzenia działalności, sprzęt biurowy itp.), czy wskazywać poszczególne pojedyncze konkretne składniki mienia (np. kserokopiarka Minolta, typ „xyz”). Jeśli ustawodawca ma na myśli rozwiązanie drugie, to czynność taka będzie bardzo obciążać radę gminy: poszczególne jednostki pomocnicze otrzymują do korzystania szereg składników mienia, kupowanych ze środków budżetu gminy w trakcie kadencji (np. namioty-wiaty, sprzęt biurowy, meble itp.) i każdorazowo konieczne będzie wskazywanie ich przez radę gminy w drodze uchwały. Ponadto w takiej sytuacji faktyczne przekazanie jednostce składnika mienia będzie wydłużone w czasie ze względu na terminy zwoływania sesji rady gminy.

2. dodanego art. 35a¹ pkt 1:

Wątpliwość budzi, na czym miałyby polegać przedsięwzięcie jednostki pomocniczej (rady dzielnicy – RD) lub wdrożenie przez RD programu w zakresie działań tzw. „twardych”, np. rozwoju infrastruktury lub rewitalizacji: czy RD miałyby zlecić gminie wykonanie np. placu zabaw? Zlecić samodzielnie, bez pośrednictwa gminy, specjalistycznej firmie w drodze przetargu? Czy sama wykonać infrastrukturę za środki pozyskane zgodnie z dodanym art. 37d? Siłami własnymi członków RD? Siłami mieszkańców? Jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej, nie dysponują też aparatem „wykonawczym” w postaci odrębnego urzędu gminy (urzędu jednostki pomocniczej), a więc realizacja przedsięwzięć i wdrażanie programów rozwoju napotka, moim zdaniem, duże trudności.

3. zmienionego w art. 37b ust. 1:

Tak sformułowany przepis oznacza, że przewodniczącym zarządów dzielnic będzie obligatoryjnie przysługiwała dieta. Dotychczas była taka możliwość, ale nie obowiązek. Wzrosną zatem koszty utrzymania rad dzielnic. Brak jest regulacji dot. wysokości diet, np. analogicznych do regulacji dot. wysokości diet radnych gminy (podstawą jest kwota bazowa w ustawie budżetowej, a radny może otrzymać maksymalnie pewną krotność tej kwoty). Rada gminy w zmienionym przepisie ustanawia jedynie zasady na jakich będzie przysługiwała dieta.

4. dodanego w art. 37b ust. 3:

Tak sformułowany przepis oznacza, że zarządowi dzielnicy będzie obligatoryjnie przysługiwał zwrot kosztów podróży służbowej. Dotychczas była taka możliwość, a nie obowiązek. Pojawiają się pytania: kto będzie podpisywał „delegację” członkowi zarządu dzielnicy? Jaka będzie definicja podróży służbowej: czy będzie to podróż poza gminę, czy również poza obszar jednostki pomocniczej? Czy pojawi się rozporządzenie wykonawcze dot. zwrotu kosztów podróży członków jednostek pomocniczych? (w uzasadnieniu do zmian ustawy mowa jest o tym, że „*niniejsza nowelizacja nie wymaga wydania rozporządzeń*”). Obowiązuje rozporządzenie dot. podróży służbowych radnych rady gminy – być może do tego rozporządzenia zostanie wprowadzona zmiana?

5. dodanego art. 37c ust. 1:

Wg tego przepisu „jednostka pomocnicza korzysta z mienia komunalnego przekazanego jej do zarządzania”, jednak „*dochody z tego źródła zwiększają fundusz sołecki*”. Co zatem z dochodami z mienia przekazanego innym jednostkom pomocniczym: dzielnicom, osiedlom?

6. dodanego art. 37d:

Artykuł ten stanowi w ust. 1 i 2, że jednostka pomocnicza może pozyskiwać środki z różnych źródeł, a następnie środki te zdeponować na rachunku bankowym. Jednak dalsze ustępy tego art. regulują kwestię rachunku bankowego jedynie w odniesieniu do sołectwa. Co z innymi jednostkami pomocniczymi (osiedlami, dzielnicami)? Czy brak regulacji oznacza, że inne poza sołectwem, jednostki pomocnicze nie mogą jednak zakładać rachunków bankowych? Drugie pytanie dotyczy sformułowania „*ofiarność publiczna*”: czy pozyskiwanie środków tą drogą ma odbywać się w drodze zbiorów publicznych, czy do tych zbiorów stosować należy przepisy ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych?

7. dodanego art. 37g (w związku z art. 37f ust. 5):

Przepis nakłada nowe obowiązki wójta wobec konwentu przewodniczących zarządów dzielnic. (Uczestniczenie PM i/lub jego przedstawicieli w konwentach mogłoby w Gliwicach zastąpić kwartalne spotkania z radami dzielnic.)

8. Uwaga **ogólna**:

Przepisy ustawy (zmiany) regulują szczegółowo szereg spraw wyłącznie w odniesieniu do sołectw, jednocześnie we wprowadzeniu do przepisów wskazując jednostki pomocnicze (np. art. 37c, 37d). Jak rozumieć takie zredagowanie przepisów? Czy ustawodawca ma na myśli tylko sołectwa, a sformułowania „jednostka pomocnicza” używa wyłącznie jako synonim sołectwa, czy też ma jednak na myśli wszystkie jednostki pomocnicze?

Uzasadnienie do ustawy w wielu miejscach kładzie nacisk na zwiększenie uprawnień sołectw, wzmocnienia statusu sołectw („*Jest to w szczególności ważne na obszarach wiejskich ze względu na bardzo duże zróżnicowanie sołectw pod względem wyposażenia sołectw w infrastrukturę, usługi i inne elementy*”; „*Upodmiotowienie jednostek pomocniczych od dwóch dekad jest kwestią nieustannie podnoszoną przez środowiska wiejskie*”; „*wzmocnienie sołectw nie jest możliwe bez stosownych zmian w u.s.g., które winny wyposażać sołectwa w ułomną osobowość prawną*”), a to oznaczać może, że intencją ustawodawcy była zmiana przepisów u.s.g. głównie, a może jedynie w zakresie sołectw, a to dotyczy gmin wiejskich.

Nasuwa się sugestia, aby w ustawie o samorządzie tak zredagować przepisy, by rozdzielić je na dwie grupy: (1) dotyczące sołectw i (2) dotyczące innych jednostek pomocniczych. Dałoby to większą czytelność i jasność w rozumieniu przepisów.