

Biuletyn Samorządowca

WÓJT – BURMISTRZ – PREZYDENT – STAROSTA

AKTUALNOŚCI / ALERTY PRAWNE

- 2** Coraz mniej czasu na przygotowanie raportu o stanie gminy/powiatu
- 2** Uchwała w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich obligatoryjna w każdej gminie i w każdym powiecie
- 2** Rozpoczęto prace nad nową ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków

SAMORZĄDOWE ANALIZY PRAWNE

- 3** Czy raport o stanie gminy musi być samodzielnie przygotowany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta?
- 5** Ograniczenie biernego prawa wyborczego w wyborach na wójta, burmistrza, prezydenta miasta
- 7** Projekt zmian w wynagrodzeniu wójta, burmistrza, prezydenta i starosty
- 10** Trybunał Konstytucyjny ponownie o janosikowym

ZE ZWIĄZKU GMIN WIEJSKICH

- 11** W obronie granic

ZE ZWIĄZKU MIAST POLSKICH

- 12** Zgromadzenie Ogólne Związku Miast Polskich

ZE ZWIĄZKU POWIATÓW POLSKICH

- 14** Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich
- 16** Sytuacja szpitali powiatowych

SĄDY O SAMORZĄDACH

- 17** Uchwała o nieudzieleniu absolutorium narusza interes prawny osoby, pełniącej funkcję wójta, burmistrza, prezydenta
- 18** Zakaz kumulacji ról prezydenta miasta na prawach powiatu w tej samej sprawie
- 19** Nadzór wojewody nad zarządzeniami starosty
- 20** Rada gminy, uchwalając regulacje w zakresie budżetu obywatelskiego, nie może scedować na wójta, burmistrza, prezydenta swoich kompetencji

DOTACJE DLA SAMORZĄDÓW

- 21** Nowy program dotacyjny dla samorządowych spółek ciepłowniczych

WYDARZENIA SAMORZĄDOWE

- 23** Zapowiedzi
- 24** Kalendarium

OD 24 LAT DZIAŁAMY NA RZECZ GMIN, MIAST I POWIATÓW!

Coraz mniej czasu na przygotowanie raportu o stanie gminy/powiatu

Tylko do końca maja organy wykonawcze gmin i powiatów (wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu) mają czas na przedstawienie radzie gminy/powiatu raportu o stanie gminy/powiatu. Raport jest nową instytucją prawa samorządowego i po raz pierwszy znajdzie zastosowanie w tym roku. Raport dotyczy podsumowania działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności realizacji polityk, programów i strategii, uchwał rady i budżetu obywatelskiego. Jego rozpatrzenie musi nastąpić na tej samej sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie absolutorium, a więc do końca czerwca.

(więcej na str. 3)

Uchwała w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich obligatoryjna w każdej gminie i w każdym powiecie

Od bieżącej kadencji samorządowej obowiązują przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 41 a) oraz ustawy o samorządzie powiatowym (art. 42 a) dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy ustawowe za-

kładają przy tym wydanie przez organ stanowiący (radę gminy, radę powiatu) obligatoryjnej uchwały określającej szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Brak tej uchwały co prawda nie uniemożliwia mieszkańcom składania projektów uchwał, jednakże utrudnia organom gminy czy powiatu prawidłowe procedowanie tych projektów.

Rozpoczęto prace nad nową ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków

Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej rozpoczęło prace nad nową ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

4 lutego 2019 r. minister Anna Moskwa skierowała do gmin w całej Polsce pismo zawierające m.in. prośbę o przesłanie do ministerstwa wszelkich opinii, wniosków i postulatów dotyczących zmian w aktualnie obowiązujących regulacjach sektorowych. Udział gmin na tym etapie konsultacji jest o tyle istotny, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest jednym z istotniejszych zadań własnych każdej gminy, a złożone opinie, wnioski i postulaty będą podstawą do przygotowania konkretnego dokumentu w postaci projektu nowej ustawy.

www.doradcasamorządu.pl

Czy raport o stanie gminy musi być samodzielnie przygotowany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta?

Raport o stanie gminy jest dokumentem, który po raz pierwszy procedowany będzie w bieżącym roku. Został on wprowadzony do przepisów ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130). Raport o stanie gminy ustawodawca uregulował w nowym przepisie art. 28 aa u.s.g., w całości tej problematyce poświęconym. Jego przedmiotem ma być podsumowanie działalności organu wykonawczego gminy w roku poprzednim, w szczególności w zakresie realizacji polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego.

Procedura

Zgodnie z komentowanym przepisem, raport o stanie gminy jest co roku do dnia 31 maja przedstawiany radzie gminy przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Następnie rada gminy, podczas tej samej sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, rozpatruje raport, m.in. przeprowadzając debatę nad jego treścią. W debacie tej, oprócz radnych (którzy mogą zabierać głos bez ograniczeń czasowych), uczestniczyć i zabierać głos mogą również mieszkańcy (po uprzednim zgłoszeniu swojego uczestnictwa przewodniczącemu rady, popartym odpowiednią ilością podpisów mieszkańców danej gminy). Procedurę rozpatrzenia raportu kończy podjęcie przed radę gminy uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta wotum zaufania. Konsekwencją nieudzielenia wotum zaufania w dwóch kolejnych latach jest przy tym możliwość (nie obowiązek) podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy.

Przepis art. 28 aa u.s.g. nie rozstrzyga jednak tego, kto powinien faktycznie przygotować dokument, który będzie położony radzie gminy jako raport o stanie gminy. Ustawodawca określił jedynie, że to wójt, burmistrz, prezydent miasta jest podmiotem, który ma obo-

wiązek przedstawić (a tym samym nie przygotować) radzie gminy ten raport. W konsekwencji przyjęć należy, że brak jednoznacznego określenia podmiotu zobligowanego do przygotowania treści raportu oznacza dowolność w tym zakresie. Należy jedynie pamiętać o przepisie art. 28 aa ust. 3 u.s.g. Stanowi on bowiem, że rada gminy może określić (a więc działanie takie ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny) w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu. Wymogi te będą bowiem (o ile zostaną ustalone) wpływać na ostateczną treść przygotowywanego raportu i będą musiały być uwzględnione nie tylko przez podmiot go przygotowujący, ale również (a nawet zwłaszcza) przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Bez względu na to, kto faktycznie przygotowuje treść dokumentu, który następnie będzie przedstawiony radzie gminy jako raport o stanie gminy, to właśnie wójt, burmistrz, prezydent miasta jest jedynym podmiotem (organem) ponoszącym odpowiedzialność (tak polityczną, jak i prawną) za ten raport. W konsekwencji, jego wadliwe, nierzetelne, czy też niespełniające wymogów określonych przez radę gminy na podstawie art. 28 aa ust. 3 u.s.g., przygotowanie skutkować może w skrajnych przypadkach nawet nieudzieleniem organowi wykonawczemu gminy wotum zaufania.

Kto przygotowuje treść raportu?

Wracając z kolei do problematyki samego przygotowywania treści raportu, to decyzja w tym zakresie należy samodzielnie do wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Rada gminy w żaden sposób nie może nakazać mu samodzielnego przygotowania raportu, bądź też określić grupę osób, które wyłącznie mogą mu pomagać przy sporządzaniu jego treści. W związku z ponoszeniem pełnej odpowiedzialności przez organ wykonawczy gminy za przedkładany radzie gminy raport, musi on posiadać całkowitą swobodę w tym przedmiocie.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy na następujące przykładowe sposoby (modele) przygotowania treści raportu o stanie gminy:

- 1** samodzielne przygotowanie treści raportu przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta;
- 2** zlecenie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta przygotowania treści raportu podmiotowi zewnętrznemu;
- 3** zlecenie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta przygotowania przez kierowników/dyrektorów biur i wydziałów wchodzących w skład urzędu gminy sprawozdań z działalności tych jednostek, a następnie na bazie zebranych informacji i materiałów przygotowanie raportu;
- 4** zlecenie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta przygotowania treści raportu konkretnemu pracownikowi samorządowemu, np. sekretarzowi gminy lub swojemu zastępcy.

1. Samodzielne przygotowanie treści raportu o stanie gminy przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta jest co prawda najbardziej pożądanym modelem biorąc pod uwagę fakt, że sam organ jest najlepiej zorientowany w zakresie przedmiotu swojej działalności, jednakże możliwym do realizacji co najwyżej w najmniejszych gminach. Nie sposób sobie wyobrazić, że sam wójt, burmistrz, prezydent miasta w gminach, gdzie zakres jego obowiązków i zadań niezbędnych do realizacji wzrasta proporcjonalnie do wielkości gminy, samodzielnie przygotowuje niekiedy nawet kilkusetstronicowy dokument celem jego przedłożenia radzie gminy w terminie do dnia 31 maja.

2. O ile natomiast zlecenie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta przygotowania treści raportu o stanie gminy podmiotowi zewnętrznemu może wydawać się najprostszym rozwiązaniem, o tyle model ten należy uznać za najmniej właściwy (pożądany). W takim przypadku nie tylko raport jest przygotowywany co do zasady przez osoby, które z daną gminą nie mają nic wspólnego (ewentualnie: mają niewiele wspólnego – co najwyżej są mieszkańcami tej gminy), ale również (a nawet zwłaszcza) trudno wyobrazić sobie, aby raport taki był przygotowany w sposób rzetelny i prawidłowy. Raport ma bowiem odzwierciedlać rzeczywiste działania podejmowane przez organ wykonawczy gminy (samodzielnie lub w jego imieniu), co zdaje się być niemożliwe do wykonania bez przygotowywania jego treści w oparciu do konkretnych dokumentów źródłowych znajdujących się w urzędzie (których udostępnienie podmiotowi zewnętrznemu wydaje się wątpliwe pod względem legalności takiego działania). Dodatkowo przygotowanie raportu przez podmiot zewnętrzny może pociągać za sobą zarzuty o niegospodarność w zakresie wydatkowania środków publicznych. Konsekwencją takiego działania może być przy tym nawet nieudzielenie przez radę gminy wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta wotum zaufania jako konsekwencja przedstawienia „niesamodzielnego” raportu.

3. Najwłaściwszym rozwiązaniem z punktu widzenia procesu przygotowywania treści raportu o stanie gminy jest, aby wójt, burmistrz, prezydent miasta przygotowywał ten dokument samodzielnie, jednakże w oparciu o informacje i materiały uprzednio zebrane przez podległych mu pracowników urzędu gminy. W tym zakresie jak najbardziej dopuszczalne jest zobligowanie kierowników/dyrektorów biur i wydziałów wchodzących w skład tego urzędu do przygotowania sprawozdań z działalności kierowanych przez nich jednostek. Obowiązek w tym zakresie powinien zostać nałożony w drodze zarządzenia wydanego przez organ wykonawczy gminy w przedmiocie określenia procedury przygotowania treści konkretnego raportu o stanie gminy. W sytuacji, gdy wójt, burmistrz, prezydent miasta planuje, aby tego rodzaju procedura była powtarzalna co roku, to może albo określić to w wydanym przez siebie zarządzeniu, albo też stosowne regulacje prawne w tym przedmiocie umieścić już na poziomie regulaminu organizacyjnego urzędu gminy.