



## Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Poznań, dnia 16 stycznia 2018 roku

**Pan dr Andrzej Duda**  
**Prezydent**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Prezydencie,*

działając w imieniu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej – ogólnopolskiego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego zrzeszającego ponad 620 gmin wiejskich z terenu całej Polski – solidaryzując się ze stanowiskami innych ogólnopolskich i regionalnych organizacji samorządowych, jak również wielu uznanych autorytetów doktryny prawa administracyjnego i konstytucyjnego, **Zarząd Związku zwraca się z apelem o odmowę podpisania ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku - po przyjęciu poprawek Senatu – o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych i przekazanie jej w trybie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia.**

Uchwalona przez Sejm w dniu 11 stycznia 2018 roku ustawa nowelizująca zawiera szereg niezwykle doniosłych zmian o charakterze ustrojowym – zarówno w ustrojowych ustawach samorządowych, jak i w Kodeksie wyborczym. Wiele z nich budzi uzasadnione wątpliwości w kontekście ich zgodności z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jako przykłady wskazać należy przepisy dotyczące przyznania kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego dotyczących okręgów wyborczych komisarzom wyborczym, czy też ograniczenia czynnego i biernego prawa wyborczego na skutek wprowadzenia ograniczenia maksymalnej ilości kadencji pełnionych przez osoby sprawujące urząd wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

Wprowadzane wbrew stanowisku Państwowej Komisji Wyborczej zmiany w prawie wyborczym – na zaledwie kilka miesięcy przez wyborami samorządowymi – zagrażają prawidłowości przeprowadzenia najbliższych wyborów, mających najbardziej skomplikowany charakter spośród wszystkich wyborów.

Istotne zastrzeżenia środowisk samorządowych budzą także wprowadzane naprędce zmiany w ustrojowych ustawach samorządowych, w tym ustawie o samorządzie gminnym. Zaproponowane rozwiązania dotyczące budżetu obywatelskiego, procedury głosowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ich organizacji wewnętrznej, obsługi administracyjnej rad i sejmików, uprawnień kontrolnych radnych czy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wymagają pogłębionej analizy o charakterze systemowym i **nie powinny stanowić tła dla decyzji o zmianach w prawie wyborczym.** Powinny być one połączone z całościową oceną obecnie obowiązujących ustrojowych ustaw samorządowych, co miało być przedmiotem powołanego w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Zespołu do spraw wypracowania zmian w przepisach dotyczących działalności samorządu terytorialnego działającego pod patronatem Pana Prezydenta. **To właśnie z tym**



**Zespołem – o co zabiegaliśmy od lat – wiązaliśmy wielkie nadzieje na wypracowanie zmian ustrojowych polskiego samorządu.**

Odnosząc się do brzemiennej w skutkach decyzji o ograniczeniu ilości kadencji organów wykonawczych gmin, chcemy mocno i zdecydowanie podkreślić, iż nie jest to ochrona własnych interesów i „stołków” – co próbuje się wmówić opinii publicznej. **Nasz sprzeciw wobec takich rozwiązań podyktowany jest ochroną konstytucyjnych obywatelskich biernych i czynnych praw wyborczych.** To, że mamy do czynienia ze zmianą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w tym zakresie nie jest naszą, związkową opinią. Za nią stoją autorytety prawa konstytucyjnego i administracyjnego oraz wcześniejsze poglądy Trybunału Konstytucyjnego.

Nam z pewnością, obok ładu prawnego leży na sercu uszanowanie wyborów wspólnot samorządowych, ich wewnętrznej autonomii w procesie budowania swoich „małych ojczyzn” dla dobra i pożytku ich uczestników. W tym miejscu zwracamy uwagę na niesymetryczność proponowanych rozwiązań, według których ograniczenia mają dotyczyć tylko gmin. Podkreślamy, iż nie bronimy żadnych „układów, patologii i nieprawidłowości”. My bronimy prawa, a od ścigania wymienionych złych zachowań jest wiele instytucji kontrolnych, które mają dostateczne narzędzia, aby im przeciwdziałać.

Jednocześnie podkreślić należy, iż brak prawidłowo skonstruowanych przepisów przejściowych rodzi ogromne ryzyko uznania, iż wskutek wprowadzanych zmian ustawowych z dnia na dzień utracą moc obowiązującą wszystkie dotychczasowe statuty jednostek samorządu terytorialnego stanowiące podstawę funkcjonowania wszystkich gmin, powiatów i województw.

**Odmowa podpisania przedmiotowej ustawy przez Pana Prezydenta i ponowne skierowanie jej do Sejmu umożliwi ponowną pogłębioną refleksję na przyjętymi rozwiązaniami i sposobem ich wdrażania.**

Prosimy także o możliwość przedstawienia, przed podjęciem ostatecznej decyzji przez Pana Prezydenta, naszego stanowiska w przedmiotowej sprawie podczas posiedzenia prezydenckiego Zespołu do spraw wypracowania zmian w przepisach dotyczących działalności samorządu terytorialnego, z udziałem przedstawicieli oraz ekspertów strony samorządowej.

Deklarujemy także pełną gotowość podjęcia rzeczywistego dialogu celem wypracowania zgodnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej zmian w ustrojowym prawie samorządowym oraz w prawie wyborczym.

W załączeniu pozwalamy sobie przesłać wcześniejsze stanowiska Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej zawierające szczegółowe uwagi dotyczące przyjętych rozwiązań.

Z poważaniem

Przewodniczący  
Związku Gmin Wiejskich  
Rzeczypospolitej Polskiej

Marek Olszewski



**Stanowisko  
XXXI Zgromadzenia Ogólnego  
Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej  
w sprawie  
procesu recentralizacji władzy publicznej  
oraz zmian ustrojowych w samorządzie terytorialnym  
Toruń, dnia 25 kwietnia 2017 r.**

Wobec toczącej się dyskusji publicznej wokół deklaracji przedstawicieli niektórych ugrupowań politycznych w sprawie fundamentalnych rewizji ustroju samorządów terytorialnych oraz większego zasięgu centralizacji władzy publicznej, Zgromadzenie Ogólne ZGWRP wyraża stanowczy sprzeciw wobec działań podważających 27-letni dorobek odrodzonego samorządu oraz godzących w suwerenność wspólnot samorządowych i ograniczanie konstytucyjnych praw wyborczych obywateli.

Nie możemy obojętnie obserwować procesu demagogicznych wypowiedzi i ocen ze strony polityków partii rządzącej, które powodują, iż narasta fala niechęci w stosunku do samorządu terytorialnego i jego przedstawicieli. Formułowane w tym zakresie zarzuty uzasadniane są populistycznymi hasłami nieznajdującymi poparcia w faktach. W oparciu o wadliwą diagnozę służącą wyłącznie osiągnięciu doraźnych celów politycznych, proponuje się wprowadzenie brzemiennych w skutkach zmian o charakterze systemowym.

Obserwujemy proces recentralizacji państwa. Zabranie wielu kompetencji organom prowadzącym publiczne placówki oświatowe na rzecz kuratorów oświaty, odebranie samorządom wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, przejęcie przez organy administracji rządowej kontroli nad środkami na rozwój infrastruktury sportowej oraz nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także zapowiadane zmiany w służbach zatrudnienia, a nawet w ochronie pożarowej są dobitnymi przykładami recentralizacji.

Dlatego solidaryzujemy się z tymi samorządami, które podejmują uchwały, apele i stanowiska sprzeciwiające się recentralizacji i zmianom prawa samorządowego w Polsce. W dokumentach tych samorzady apelują o respektowanie postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wiążącego Polskę prawa



międzynarodowego, w tym Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Członkowie społeczności lokalnych oczekują także gwarancji prawnych decydowania o najważniejszych sprawach dotyczących ich wspólnot samorządowych, w tym prawa wyboru osób wchodzących w skład organów jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie podtrzymujemy stanowisko XVI Kongresu Gmin Wiejskich w sprawie „Powołania komisji kodyfikacyjnej prawa samorządu terytorialnego” oraz stanowisko XXX Zgromadzenia Ogólnego ZGWRP w sprawie „Ograniczenia ilości kadencji organów wykonawczych w samorządach terytorialnych”.

Wspieramy Apel przedstawicieli środowisk samorządowych z dnia 16 marca 2016 r. dotyczący „Obrony samorządności terytorialnej w Polsce” oraz przyjętą tamże „Kartę Samorządności” – zawierającą konstytucyjne zasady ustroju państwa.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej apeluje do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o podjęcie konstruktywnej i rzeczywistej debaty publicznej o stanie samorządności w Polsce i kierunkach niezbędnych zmian ustrojowych.

Równocześnie oczekujemy, że posłowie i senatorowie respektować będą zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wnosimy także do Rady Ministrów o „niechowanie się za plecami parlamentarzystów” lecz o zajęcie jednoznacznego stanowiska w sprawie planowanych zmian ustroju samorządów, wyrażonego w rządowych projektach ustaw ocenionych przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz w procesie otwartych i powszechnych konsultacji zmian w prawie.

Przewodniczący  
Związku Gmin Wiejskich  
Rzeczypospolitej Polskiej



Marek Olszewski

## Stanowisko

### Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ws. poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

Poselski projekt ustawy zawiera zbiór propozycji zmian przepisów w różnych ustawach, który nie jest wynikiem systemowej analizy funkcjonowania ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Niektóre zmiany są zgodne z oczekiwaniami środowisk samorządowych, jednak w kilku ważnych sprawach prowadzą – wbrew tytułowi projektu ustawy – do zmniejszenia udziału obywateli w życiu społeczności lokalnych i regionalnych oraz osłabienia organów przedstawicielskich.

W dodatku analiza przepisów dotyczących procesu wyborczego prowadzi do wniosku, że wyborów nie będzie można skutecznie przeprowadzić, a koszty ich organizacji znacząco wzrosną.

Dlatego Strona Samorządowa zgłasza następujące uwagi do projektu z druku sejmowego nr 2001:

#### 1. Przepisy wyborcze:

❖ **Negatywnie opiniujemy:**

a) odebranie gminom, powiatom i województwom, tzn. społecznościom lokalnym i regionalnym istotnej części ich podmiotowości – prawa ustalania granic okręgów wyborczych; zmiana ta oznacza:

- *zmniejszenie, a nie zwiększenie wpływu obywateli;*
- *ograniczenie możliwości dostosowania granic okręgów wyborczych do zmian w strukturach osiedleńczych oraz administracyjnych;*
- *wyłączenie tej niezwykle ważnej sfery organizacji życia publicznego spod społecznej kontroli.*

b) ograniczenie prawa udziału obywateli w składzie komisji wyborczych. Zmiana ta oznacza:

- *ograniczenie udziału przedstawicielskiego w komisjach wyborczych do członków partii politycznych;*
- *uniemożliwienie udziału przedstawicieli niepartyjnych komitetów wyborczych, które w większości gmin uzyskują najwięcej mandatów;*
- *zmniejszenie, a nie zwiększenie wpływu obywateli;*

Zwracamy także uwagę, że wykreślenie z art. 156 kodeksu zapisu, że zapewnienie obsługi i techniczno-materialnych warunków pracy organów wyborczych jest zadaniem zleconym, spowoduje, że koszty tej obsługi (istotnie wzrastające w wyniku proponowanych przepisów) będą przerzucone na samorządy.

Ponadto podzielamy poważne zastrzeżenia Państwowej Komisji Wyborczej, która sygnalizuje zagrożenie destabilizacją procesu wyborów; potwierdzają to analizy przeprowadzone w urzędach miast.

❖ **Stanowczo odrzucamy dwie zasadnicze zmiany w przepisach wyborczych, to znaczy:**

a) całkowitą likwidację jednomandatowych okręgów wyborczych, nawet w małych gminach; doprowadzi to do upartyjnięcia lokalnego życia publicznego, które od roku 1989 opiera się głównie na autentycznej aktywności lokalnej (komitety obywatelskie, stowarzyszenia, inne środowiska lokalne), a także zakłóci proporcjonalność reprezentacji poszczególnych części gminy w organie przedstawicielskim;

b) umożliwienie kandydowania do organu przedstawicielskiego osobom niezamieszkałym na terenie JST; zniszczy to podmiotowość społeczności lokalnych i regionalnych; w skrajnym przypadku lista zgłaszana przez komitet wyborczy może w całości składać się z osób spoza danej jednostki.

Obie te zmiany oznaczają w istocie zmniejszenie wpływu obywateli na funkcjonowanie rady gminy, powiatu albo sejmiku województwa.

#### 2. Ograniczenie liczby kadencji wójta/burmistrza:

Negatywnie opiniujemy propozycję ograniczenia liczby kadencji wójta / burmistrza. Zwracamy uwagę na to, że ta propozycja jest niezgodna z Konstytucją, ponieważ stanowi poważne ograniczenie zarówno biernego jak i czynnego prawa wyborczego. Ograniczenie prawa obywateli, które gwarantuje Konstytucja, może być wprowadzone tylko przepisem Konstytucji, a takiego NIE MA (w załączeniu opinie prawne).

Analogia do Prezydenta RP, zawarta w uzasadnieniu, jest całkowicie chybiona, gdyż:

- 1) ograniczenie liczby kadencji Prezydenta jest zawarte w Konstytucji;



- 2) Prezydent RP nie podlega kontroli ani nadzorowi innych organów państwa; odwrotnie wójt, burmistrz – podlega wielorakiemu nadzorowi i kontroli: rada, wojewoda, RIO, NIK, inne;

Inne przytoczone w uzasadnieniu analogie nie dotyczą osób pochodzących z wyborów powszechnych.

Podkreślamy, że zmiana ta oznacza w istocie zmniejszenie wpływu obywateli na obsadę funkcji wójta / burmistrza, bowiem nie będą mogli ponownie wybrać osoby, która zyskała powszechną aprobatę współobywateli. Zostaną przymuszeni do zmiany, nawet gdyby jej nie chcieli.

Zwracamy uwagę na inną istotną wadę przepisu zaproponowanego w projekcie: brak precyzyjnego, zgodnego z uzasadnieniem, wskazania sposobu ustalenia okresu, od którego wprowadzane jest ograniczenie liczby kadencji (w załączeniu opinia prawna prof. H. Izdebskiego).

### 3. Administracja wyborcza

Negatywnie oceniamy zaproponowany sposób stworzenia nowej, wyborczej administracji specjalnej. Przede wszystkim odrzucamy proponowane w projekcie uniemożliwienie kontroli sądowej w stosunku do rozstrzygnięć w sprawach okręgów i obwodów głosowania.

### 4. Budżet obywatelski (art. 1 pkt 1):

Negatywnie opiniujemy propozycje dotyczące budżetu obywatelskiego, ponieważ:

- powodują niepotrzebne usztywnienie stosowanych rozwiązań, które społeczności lokalne (organy gminy wraz z mieszkańcami) wypracowały przez kilka lat, wyciągając wnioski z konkretnych doświadczeń i uwarunkowań; oznacza to zlekceważenie i odrzucenie tego dorobku;
- zmniejszają w istocie wpływ rady gminy na kształt tej części prac nad budżetem;
- narzucają obligatoryjne stosowanie jednego, sztywnego rozwiązania w miastach na prawach powiatu.

Uważamy jednak, że jest potrzebna ogólna podstawa prawna, dlatego proponujemy dodanie nowego ustępu 3 w art. 5a u.s.g., w brzmieniu: „3. Szczególną formą konsultacji jest zasięgnięcie opinii w sprawie wydatkowania części środków budżetu gminy (budżet partycypacyjny). Rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 2, dotyczącej tej formy konsultacji, może także określić ich zasięg terytorialny i zakres podmiotowy oraz sposób uwzględnienia ich wyniku w procedurze uchwalania budżetu gminy.”

### 5. Skarbnik gminy (art. 1 pkt 3 a oraz pkt 11):

Przesunięcie skarbnika wyłącznie do struktury wykonawczej nie jest zgodne z motywem ustanowienia tej funkcji w ustroju gminy. Działanie skarbnika – głównego księgowego budżetu, a nie urzędu – polega m.in. na kontroli wykonywania uchwały budżetowej rady gminy, co następuje poprzez udzielanie lub odmowę kontrasygnaty dla określonych czynności wójta/ burmistrza, związanych z wykonywaniem budżetu.

Podkreślamy, że zmiana ta oznacza zmniejszenie znaczenia organu stanowiącego wobec wykonawczego.

### 6. Biura organów stanowiących JST:

Popierając zamiar wzmocnienia biur organów stanowiących, zwracamy uwagę na wady w niektórych przepisach:

- nieprecyzyjna definicja formy organizacyjnej, wprowadzenie niezdefiniowanych w projekcie ani innych aktach prawnych pojęć „jednostki organizacyjnej” i „zwierzchnika służbowego”, kolidują z zapisami ustawy o pracownikach samorządowych (brak przepisów zmieniających u.o.p.s.);
- krótki czas na wprowadzenie zmian (14 dni od ogłoszenia) spowoduje problemy organizacyjne a nawet paraliż urzędów w zakresie obsługi organizacyjnej organów stanowiących.

Warszawa, 29 listopada 2017 r.

.....  
Marek Olszewski  
Związek Gmin Wiejskich RP

.....  
Zygmunt Fiankiewicz  
Związek Miast Polskich

.....  
Krzysztof Żuk  
Unia Metropolii Polskich

.....  
Stanisław Bodys  
Unia Miasteczek Polskich

.....  
Edmund Kaczmarek  
Związek Powiatów Polskich

.....  
Adam Struzik  
Związek Województw RP

.....  
Jacek Krywułt  
Ogólnopolskie Porozumienie  
Organizacji Samorządowych



**Stanowisko XXX Zgromadzenia Ogólnego**  
**Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej**  
w sprawie  
**ograniczenia ilości kadencji organów wykonawczych**  
**w samorządach terytorialnych**

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2016 roku

Wobec niepokojących zapowiedzi ze strony parlamentarzystów o zamiarze ograniczenia ilości kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, co potwierdza plan pracy, sejmowej stałej podkomisji do spraw ustroju samorządów, Zgromadzenie Ogólne wyraża stanowczy sprzeciw wobec zamiarów godzących w suwerenność wspólnot samorządowych.

Wydaje się, że propozycja ta ma wyłącznie podłoże polityczne i nic nie wnosi w kwestii rozwiązywania problemów samorządów. Ma także charakter fragmentaryczny i nie niesie z sobą żadnych propozycji odnoszących się do zmiany relacji i pozycji pomiędzy organami stanowiącymi a wykonawczymi w samorządach. Nie zawiera rozwiązań antykorupcyjnych, ochrony socjalnej wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz ich rodzin po zakończeniu kadencji oraz nie wykazuje żadnej koncepcji pożytecznego wykorzystania doświadczenia, wiedzy i umiejętności wysokiej klasy wielokadencyjnych menedżerów samorządowych.

Argumentem za ograniczeniem kadencyjności ma być sprzyjająca ponoć długiemu urzędowaniu tendencja do powstawania patologii, zdaniem niektórych parlamentarzystów, o charakterze nepotycznym, samowładczym, a nawet kryminalnym. Argumenty te, nigdy nie zostały jednak potwierdzone konkretnymi i wiarygodnymi danymi. Wręcz przeciwnie. Od wielu lat samorząd, ze swoimi liderami cieszy się najwyższym zaufaniem społecznym do instytucji Państwa.

Nawiązując do kwestii negatywnych zjawisk, które potencjalnie mogą powodować sprawowanie mandatu przez tą samą osobę przez kolejne kadencje, trzeba zauważyć, iż obecnie obowiązujące przepisy zawierają szereg unormowań, które umożliwiają ich eliminowanie. Są to m.in. przepisy ustawy o samorządzie, Kodeksu Karnego, ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o referendum lokalnym. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego poddane jest ponadto drobiazgowemu nadzorowi. Od wojewodów, przez NIK, PIP, UKS, CBA, CBŚ, aż po RIO i SKO.

ZGWRP apeluje do Prezydenta RP, Parlamentu i Rządu RP o niepodejmowanie zbyt pochopnych decyzji godzących w prawa wyborcze oraz o zaniechanie politycznych manipulacji w zakresie kadencyjności organów wykonawczych samorządu terytorialnego. W zakresie praw wyborczych niech decydują sami wyborcy. Nie powinien za nich robić tego ustawodawca i politycy.

Przewodniczący  
XXX Zgromadzenia Ogólnego  
Związku Gmin Wiejskich RP

Marek Olszewski