

**Treść projektowanych zmian w projekcie ustawy z 10.11.2017r. O ZMIANIE
NIEKTÓRYCH USTAW W CELU ZWIĘKSZENIA UDZIAŁU OBYWATELI W
PROCESIE WYBIERANIA, FUNKCJONOWANIA I KONTROLOWANIA
NIEKTÓRYCH ORGANÓW PUBLICZNYCH:**

W dniu 10.11.2017 r. na stronie Sejmu ukazał się projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Poza zmianami w Kodeksie wyborczym, dokonuje on również zmian niezwykle istotnych w ustroju samorządu, odnoszących się do praktycznego wymiaru zasady jawności.

NA SZCZEBLU GMINY :

w art. 23 po ust. 2 dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Wymagana statutowa liczba radnych niezbędnych do utworzenia klubu radnych wynosi: 1) w radach liczących do 30 radnych – co najmniej 3 radnych. 2) w radach liczących powyżej 30 radnych – co najmniej 1/10 składu rady. 4. Rada gminy nie może zdecydować o zwiększeniu liczby radnych, o których mowa w ust. 3, niezbędnych do utworzenia klubu radnych.”;

NA SZCZEBLU POWIATU :

art. 18 otrzymuje brzmienie: „Art. 18. 1. Radni mogą tworzyć kluby radnych. „2. Wymagana statutowa liczba radnych niezbędnych do utworzenia klubu radnych wynosi 1) w radach liczących do 30 radnych – co najmniej 3 radnych. 2) w radach liczących powyżej 30 radnych – co najmniej 1/10 składu rady. 3. Rada powiatu nie może zdecydować o zwiększeniu liczby radnych, o których mowa w ust. 2, niezbędnych do utworzenia klubu radnych.”;

NA SZCZEBLU WOJEWÓDZTWA:

art. 29 otrzymuje brzmienie:

„Art. 29. 1. Radni mogą tworzyć kluby radnych działające na zasadach określonych w statucie województwa. 2. Wymagana statutowa liczba radnych niezbędnych do utworzenia klubu radnych wynosi co najmniej 1/10 składu sejmiku. 3. Sejmik województwa nie może zdecydować o zwiększeniu liczby radnych, o których mowa w ust. 2, niezbędnych do utworzenia klubu radnych.”;

Poniżej przedstawiamy jak wyglądała w całej Polsce sytuacja w tym zakresie, w 2015 r., na poziomie regulacji statutowej. Dane dotyczą stanu regulacji z pierwszej połowy roku 2015 r.

Stan rzeczywisty wynikający z realizacji przez Fundację Centrum Inicjatyw na Rzecz Społeczeństwa od 1 lutego 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r. projektu pod tytułem „Jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce”. Przedmiotem badań było funkcjonowanie rad miast i rad powiatów z punktu widzenia zasady jawności ich działania. Badaniem objęte zostało 619 jednostek samorządu terytorialnego: wszystkie powiaty ziemskie i grodzkie (314), oraz gminy miejskie (305). Przeprowadzone zostały badania dwóch zasadniczych obszarów

Cz. II. wyniki badania odnoszące się do – organizacja wewnętrzna rad – kluby i koła radnych.

dla funkcjonowania zasady jawności: zawartość stron BIP, oraz treść statutów jednostek samorządu terytorialnego¹.

Samoorganizacja wewnętrzna rady

a) liczba członków klubu

Podstawowym przejawem samodzielności organizacyjnej organów stanowiących jest możliwość własnej samoorganizacji radnych w ramach struktur wewnętrznych w samej radzie. Ustawodawca postanowił w sposób jednolity we wszystkich trzech ustawach ustrojowych, iż radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy/powiatu. Jednocześnie jedynym przepisem w samorządowych ustawach ustrojowych, który upodmiotawia kluby radnych, jest regulacja określająca sposób kreacji składu komisji rewizyjnej. Zgodnie z nim, w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wice przewodniczących rady. W pozostałym zakresie, jakiegokolwiek uprawnienia klubów co do zewnętrznej reprezentacji radnych go współtworzących, pozostają w obszarze regulacji statutowej.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w niektórych przypadkach jak np. w mieście Ciechanów statut nie określa minimalnej liczby dla możliwości utworzenia klubu, stanowiąc wprost, iż radni mogą tworzyć kluby radnych w dowolnym zakresie, w dowolnej liczbie i dowolnej liczebności, o nazwach ustalonych przez członków klubów. Wydaje się to być ciekawym rozwiązaniem, które jeżeli tylko jest realizowane w granicach zdrowego rozsądku (kluby 1 osobowe ?), jest przejawem pełnej samoistności klubów i własnej samoorganizacji.

W poszczególnych grupach minimalna liczba radnych dla utworzenia klubu przedstawiała się następująco:

Grupa	Liczba minimalna dla utworzenia klubu				
	2	3	4	5	6
Powiaty ziemskie	1,85%	57,40%	18,51%	22,22%	0%
Powiaty grodzkie	1,33%	63%	16	18,66%	0,33%
Gminy miejskie	2,56%	67,52%	14,52%	14,52%	0,85%
Procent w					
Cała POLSKA	1,9	62,46	16,34	18,47	0,39

W skali ogólnopolskiej w zakresie poddanym analizie, najczęściej występującą minimalną liczbą radnych dla utworzenia klubu była liczba 3 radnych. W grupie powiatów grodzkich minimalna liczba 2 występowała tylko w mieście Słupsk, w grupie powiatów ziemskich w 4 przypadkach⁹⁸, zaś w grupie gmin miejskich w 6 przypadkach⁹⁹.

¹ Projekt był realizowany w ramach dotacji przyznanej z programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Funduszy EOG), na podstawie umowy zawartej między Fundacją im. Stefana Batorego a Biurem Mechanizmów Finansowych z siedzibą w Brukseli. Podstawowym przesłaniem projektu było identyfikowanie i szerokie promowanie dobrych praktyk w obszarze jawności funkcjonowania organów stanowiących. Z tego powodu nie publikujemy dokładnych wyników oceny stron BIP, czy też oceny treści statutu konkretnych jednostek. W ramach projektu stworzona została strona www.jawnoscsmorzadu.pl - zachęcamy do jej odwiedzenia. Chcąc szeroko promować dobre praktyki w zakresie jawności funkcjonowania organów stanowiących, zachęcamy do zapoznania się w czterech częściach raportu: część I – ocena zawartości stron BIP; część II – prezentacja dobrych praktyk; część III – ocena treści statutów; część IV - zalecenia dla przewodniczących rad, oraz pracowników biur rad. Całość raportu dostępna jest na stronie www.jawnoscsmorzadu.pl w zakładce „wiedza” .

Cz. II. wyniki badania odnoszące się do – organizacja wewnętrzna rad – kluby i koła radnych.

W grupie gmin miejskich średnia minimalna liczebność dla utworzenia klubu wynosiła 3,47. W grupie powiatów ziemskich średnia minimalna liczebność dla utworzenia klubu wynosiła 3,54, zaś w grupie powiatów grodzkich 3,61.

Możliwość tworzenia form samoorganizacji radnych niższego rzędu.

W kilkunastu przypadkach statuty jednostek przewidywały możliwość tworzenia kół, jako form wewnętrznej samoorganizacji w postaci reprezentatywnych ciał kolegialnych niższego rzędu wobec klubów. Taka sytuacja występuje przykładowo w Zielonej Górze, gdzie statut przewiduje możliwość tworzenia klubów i kół radnych, których zadaniem jest możliwość składania wniosków, wyrażania opinii i własnych stanowisk¹⁰⁰. Analogiczna sytuacja występuje w powiatach ziemskich w Wieruszowie, w Zakopanem, Strzyszowie i Kolnie, oraz w mieście Ciechanów.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia:

- Minimalna liczebność klubu powinna być określona w statucie jednostki. Naszym zdaniem powinna to być liczba 3, w myśl zasady *tres faciunt collegium*, wedle której trzech tworzy kolegium i po- zwala na określony już pluralizm i dyskusje większościowe. Umożliwienie tworzenia klubów 1 osobowych nie wydaje się zgodne z ideą jaka przyświeca klubom.
- Klub powinien niezwłocznie po jego powstaniu powiadomić o tym fakcie przewodniczącego rady, który prowadzi rejestr klubów.
- W procesie tworzenia projektów uchwał, oraz w przebiegu sesji, klub powinien mieć zapewnioną możliwość zainicjowania własnych samoistnych działań, oraz wypowiedzania swoich opinii w danym temacie.
- Kluby powinny być wskazane jako odrębny podmiot posiadający inicjatywę uchwałodawczą w każdej sprawie leżącej w kompetencji organu stanowiącego.
- Możliwość tworzenia kół jako form samoorganizacji niższego rzędu, powinna być przewidziana w sytuacji, gdy minimalna liczba dla utworzenia klubu nie pozwala na jego utworzenie wyrażonej grupie radnych tego się domagających. Kwestia tej możliwości powinna być pozostawiona każdorazowo ocenie organu stanowiącego.

Dr Piotr Sitniewski, kierownik projektu www.jawnoscsmorzadu.pl

psitniewski@gmail.com

www.jawnosc.pl

13.11.2017 r.