

## **Opinia Instytutu Spraw Obywatelskich na temat prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699)**

### **1.**

Krytycznie oceniamy propozycję zwiększenia frekwencji wymaganej dla ważności referendum odwoławczego. Propozycja, aby frekwencja ta wynosiła 100% frekwencji w ostatnich wyborach faktycznie zmierza do paraliżowania referendum odwoławczych. W ostatnich latach tylko w jednym przypadku wymóg ten zostałby spełniony (gmina Bałtów, 2007 r.). Propozycja Prezydenta prowadzi do faktycznego uchylecia art.169 ust.3 Konstytucji, który przewiduje możliwość odwoływania organów jednostek samorządu terytorialnego.

Naszym zdaniem próg frekwencyjny jako warunek ważności referendum jest niezgodny z Konstytucją RP. Mianowicie, należy zauważyć, iż Konstytucja rozróżnia 4 rodzaje referendum:

- a) art.90 – referendum ratyfikacyjne traktatu międzynarodowego, którego zasady przeprowadzenia odsyłane są do referendum ogólnokrajowego.
- b) art.125 – referendum ogólnokrajowe z wymogiem 50% frekwencji dla jego ważności; zasady jego przeprowadzania określa ustawa.
- c) art.170 – referendum lokalne; zasady jego przeprowadzania określa ustawa.
- d) art.235 – referendum zatwierdzające zmiany w Konstytucji, gdzie nie ma wymogu frekwencji, a jedynie wymóg by większość głosujących poparła zmiany; brak delegacji dla ustawodawcy do określenia zasad jego przeprowadzania.

Tylko dwa z czterech rodzajów referendum mają zastrzeżony w Konstytucji wymóg frekwencji 50% do ich ważności. Oznacza to, że tam, gdzie Prawodawca chciał wprowadzenia frekwencji jako warunku ważności referendum, tam uczynił to wprost odpowiednim zapisem w Konstytucji (patrz art.125 i odsyłający do niego art.90). Nie jest możliwe, by autor Konstytucji w przypadku jednego rodzaju referendum zastrzegał wymóg frekwencji do jego ważności, a w przypadku innych rodzajów referendum taki zapis wbrew swoim intencjom przeoczył. Brak w Konstytucji zapisu uzależniającego ważność referendum lokalnego i konstytucyjnego od frekwencji oznacza wolę Prawodawcy uznania ich ważności bez względu na frekwencję. Zwolennikom przeciwnego poglądu należy zadać „pomocnicze” pytanie: w jaki sposób Prawodawca miałby zapisać w Konstytucji ewentualną intencję ważności referendum bez względu na frekwencję? Otóż taki zamiar musiałby przyjąć postać zapisu, iż „referendum lokalne jest ważne bez względu na frekwencję”. Gdzie jest jednak w Konstytucji

zapis ustanawiający generalną zasadę frekwencji w głosowaniach powszechnych, by czynić od niego takim zapisem wyjątek? Dlaczego w takim razie domniemanie frekwencji jako ważności głosowania nie stosowałoby się do referendum konstytucyjnego lub wyborów powszechnych? „Sztukowanie” rzekomych luk w prawie podobnymi zapisami sprzeciwia się elementarnym standardom wykładni prawa i sztuki prawidłowej legislacji, a do tego właśnie prowadzi zasada neutralności Prawodawcy względem ograniczenia ważności referendum wymogiem frekwencji.

W konsekwencji za bezpodstawny należy uznać pogląd, iż Prawodawca poprzez zapis odsyłający ustalenie szczegółowych przepisów regulujących referendum lokalne do ustawy pozostawił uznaniu Parlamentu ewentualne wprowadzenie wymogu frekwencji do ważności głosowania. Ustawa „zwykła” nie może bowiem korygować autora ustawy zasadniczej, który generalnie miał na uwadze kwestię frekwencji przy uchwalaniu Konstytucji, i tam, gdzie uznał ten wymóg za konieczny dla dobra publicznego zaznaczył to precyzyjnym zapisem.

Uznaniu intencji Prawodawcy pozostawienia Parlamentowi ewentualnego wprowadzenia wymogu frekwencji jako warunku ważności referendum lokalnego sprzeciwia się także kształt analogicznych w tym zakresie przepisów Konstytucji regulujących wybory powszechne, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego. Autor Konstytucji w art.100 ust.3 milczy w sprawie wymogu frekwencji dla ważności wyborów odsyłając w sprawie szczegółów tak jak w przypadku referendum lokalnego do właściwej ustawy. Czy oznacza to, że Parlamentowi wolno ustawą wprowadzić wymóg frekwencji dla ważności wyborów? Jeśli tak, to naruszona byłaby jedna z naczelných zasad Konstytucji, że procedury funkcjonowania państwa nie mogą dopuszczać ich utknięcia w martwym punkcie, gdyby np. z powodu niskiej frekwencji nie mogły się odbyć ważne wybory. Jeśli nie, to dlaczego analogiczne zapisy dotyczące referendum lokalnego tj. brak wymogu frekwencji w Konstytucji i odesłanie w sprawie szczegółów do ustaw miałyby być inaczej wykładane w przypadku referendów lokalnych, a inaczej w przypadku wyborów? Obrońcy takiej tezy musieliby przedstawić podstawę prawną takiego zróżnicowania sposobu wykładni zapisów art.100 i art.170 Konstytucji dotyczących tego samego zagadnienia. Zaznaczyć należy, iż w przypadku referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy, ten mechanizm demokracji bezpośredniej nie ma charakteru uzupełniającego demokrację przedstawicielską, a jest rozwiązaniem o znaczeniu ustrojowym. Jak bowiem powyżej już zwrócono uwagę, jest to jedyna od wprowadzenia w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójta/burmistrza/prezydenta możliwość realizacji dyspozycji zawartej w art.169 ust.3 Konstytucji przewidującej ewentualność odwołania organu wykonawczego gminy, albowiem konsekwentnie zniesiono wówczas mechanizm odwoływania takiego organu przez organ stanowiący. Dlatego szczególnie w przypadku referendum lokalnego w sprawie odwołania prezydenta/burmistrza/wójta powinna obowiązywać wykładania przepisów konstytucyjnych

regulujących wybory powszechne, która nie przewiduje możliwości wprowadzenia przez Parlament wymogu frekwencji dla ważności wyborów.

Nawet jeżeli jednak uznać, iż Prawodawca pozostawił uznaniu Parlamentu dowolne uregulowanie przepisów o referendum lokalnym aktem rangi ustawy, to ustawa ta mogła ograniczać prawo zawarte w art.170 Konstytucji tylko w zakresie dopuszczonym w art.31 ustawy zasadniczej. Oznacza to, że należałoby dowieść, w jaki sposób ograniczenie poprzez wprowadzenie frekwencji jako wymogu ważności referendum prawa do decydowania o sprawach wspólnoty samorządowej miało na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa Państwa, porządku publicznego, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Taka argumentacja nie istnieje. W szczególności, bezpieczeństwu państwa (o ile w przypadku jednej z gmin możemy mówić o Państwie) oraz porządkowi publicznemu nie zagraża rzekoma niestabilność władzy wykonawczej, skoro do roku 2002 władza wykonawcza mogła być odwołana w każdej chwili przez organ stanowiący. Nadto, o niestabilności nie może być mowy, albowiem procedury przewidują natychmiastowe powołanie przez premiera na miejsce odwołanej osoby komisarza (przed 2002 r. premier był uprawniony do powołania komisarza tylko w przypadku poważnej zwłoki w wyborze nowego organu wykonawczego przez organ stanowiący).

Wprowadzony w art.55 ust.2 url wymóg frekwencji do ważności referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy ogranicza prawo przyznane obywatelowi w art.170 Konstytucji, w tym przypadku przez innych członków wspólnoty samorządowej, w szczególności tych, którzy zważywszy frekwencję w głosowaniu powszechnych na poziomie nie przekraczającym 50% (w ostatnich przed referendum wyborach Prezydenta m.st. Warszawy, do których odsyła w w/w artykule ustawodawca frekwencja wyniosła 48,45%) nie angażują się w sprawy publiczne. W konsekwencji wymogu frekwencji do ważności referendum osoby uprawnione do głosowania, które nie wzięły w nim udziału są efektywnie uwzględniane jako głosy oddane przeciwko pytaniu referendalnemu, ku czemu ustawa zasadnicza nie daje żadnych podstaw. Jeżeli frekwencja wynosi poniżej 100% (a racjonalny Prawodawca nie mógł założyć maksymalnej frekwencji) istnieje nierówność głosu uprzywilejowująca głos obywateli zainteresowanych negatywnym przesądzeniem wyników referendum poprzez absencję. Jak zauważono w Kodeksie Dobrych Praktyk Referendalnych uchwalonego na zlecenie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy przez jedną z jej agend, Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka), przy wysokiej stałej absencji w głosowaniach powszechnych nawet niewielka mniejszość korzystając z progu frekwencyjnego do ważności referendum jest w stanie zablokować decyzję popieraną przez ogromną większość angażujących się w sprawy publiczne obywateli. Na przykład, w przypadku referendum z 13 października 2013 w Warszawie, aby pozostać na swoim stanowisku, w przypadku braku progu frekwencyjnego Prezydent m.st. Warszawy musiałaby przekonać do zagłosowania przeciwko jej odwołaniu tyle samo osób, ile zagłosowało za jej

odwołaniem, czyli 322.017 osób. Tymczasem pod reżimem art.55 ust.2 url, zważywszy frekwencję osiągniętą w 2010 r. na poziomie 649.049 oddanych głosów, do której odwołuje się ustawodawca w w/w artykule, wystarczyło Pani Prezydent dysponować poparciem  $\frac{2}{5} + 1$  głosujących w 2010, czyli 259.620 osób. Oznacza to, że głos nie oddany miał wartość 1,31 głosu oddanego przeciw odwołaniu (; innymi słowy, aby zrównoważyć 3 osoby, które zostały przez Hannę Gronkiewicz-Waltz przekonane do absencji, jej oponenti muszą przekonać 4 osoby do udziału w referendum). Takiej możliwości wzmocnienia siły głosu swoich zwolenników ustawodawca nie przyznał wnioskodawcom referendum o odwołanie organu wykonawczego samorządu terytorialnego. Tak więc artykuł 55 ust.2 url poprzez uprzywilejowanie jednej ze stron w sposobie ustalania wyników referendum i różnicowanie wymagań stawianych stronom sporu przekładających się na sposoby i koszty prowadzenia kampanii referendalnej stoi w sprzeczności z art.32 Konstytucji, która nie daje żadnych podstaw do takiego zróżnicowania.

Powyższe zróżnicowanie stron kampanii referendalnej nie wynika bezpośrednio z Konstytucji. Oznacza to, że ich ustawowe zróżnicowanie musi mieć podstawę faktyczną. Z całą pewnością nie może nią być stabilizowanie władzy wykonawczej, albowiem w momencie uchwalania ustawy zasadniczej organy władzy wykonawczej mogły być w każdym momencie odwołane przez organ stanowiący. Mimo to, Prawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie do Konstytucji zapisów zmieniających taki stan rzeczy. Jeżeli po wprowadzeniu bezpośredniego wyboru prezydentów, burmistrzów i wójtów ustawodawca miał zamiar zwiększenia stabilności tak wybieranych organów, to mógł to uczynić ale bez faktycznego korygowania autora Konstytucji, w tym przypadku poprzez wprowadzenie nie przewidzianego w Konstytucji dla referendum lokalnych wymogu frekwencji do ich ważności. Tymczasem od 2002 ustawodawca zniósł możliwość odwoływania organów wykonawczych przez organy stanowiące. Oznacza to, że odwoływanie organów wykonawczych gmin w drodze referendum nabrało znaczenia ustrojowego i stało się jedyną możliwością realizacji dyspozycji art.169 ust.3 Konstytucji. Stabilizacja organów władzy wykonawczej gmin została istotnie zwiększona i dlatego nie ma uzasadnienia dla zaostżenia rygoru stabilności władz wykonawczych gminy ponad to, co zapisano w Konstytucji.

## 2.

Wnosimy o obniżenie ilości wymaganych podpisów pod wnioskiem o referendum ze względu na ilość mieszkańców gminy. Zbieranie podpisów w dużych ludnościowo jednostkach samorządu terytorialnego jest trudniejsze organizacyjnie niż w małych. Referendum powinno się przeprowadzać na wniosek co najmniej:

- a) 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, jeżeli mają one mniej niż 20 tys. mieszkańców,

- b) 8% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, jeżeli mają one więcej niż 20 tys. mieszkańców, a mniej niż 80 tys. mieszkańców,
- c) 6% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, jeżeli mają one więcej niż 80 tys. mieszkańców, a mniej niż 200 tys. mieszkańców,
- d) 4% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, jeżeli mają one więcej niż 200 tys. mieszkańców, a mniej niż 500 tys. mieszkańców,
- e) 2% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, jeżeli mają one więcej niż 500 tys. mieszkańców,
- f) 2% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa.

W praktyce oznaczałoby to, że np. w Białymstoku trzeba by zebrać ok. 9 tys. podpisów (zamiast jak obecnie ok. 23 tys.), w Warszawie ok. 27 tys. podpisów (zamiast 135 tys.), a w Sopocie ok. 2,6 tys. podpisów (zamiast 3,2 tys.).

Dopuszczamy możliwość wyższych wymagań dla referendów odwoławczych organów samorządu.

### 3.

Ze względu na fakt, iż orzecznictwo sądów wprowadziło praktykę zawężającą zakres referendów tematycznych wskazany w ustawie (np. referendum nie może dotyczyć spraw już przesądzonych przez organ stanowiący), wnosimy o zdefiniowanie tego zakresu poprzez termin „w każdej sprawie publicznej”.

### 4.

Wnosimy o uwzględnienie ograniczenia kadencji prezydenta/burmistrza/wójta a także radnych do dwóch pełnych kadencji. Jednocześnie należy wprowadzić po dwukrotnym z rzędu pełnieniu mandatu w organach stanowiących jednostkę samorządu terytorialnego zakaz kandydowania na kadencję bezpośrednio następującą po okresie pełnienia mandatu z wyboru publicznego. Rotacja osób pełniących w/w funkcje publiczne przeciwdziałać będzie krzepnięciu struktur partyjnych oraz powstawaniu układów lokalnych, a także spowoduje zwiększenie uczestnictwa w rządzeniu większej liczby obywateli.

### 5.

Krytycznie oceniamy prawo władz samorządowych do uzupełnienia pytania referendalnego o zgodę na samoopodatkowanie mieszkańców celem pokrycia kosztów wdrożenia w życie wyników referendum. Wobec trudności czynionych przez władze samorządowe w szybkim dostępie do informacji publicznej inicjatorzy referendum, którzy nie dysponują personelem



wykwalifikowanych osób nie będą w stanie zweryfikować twierdzeń władz o rzekomych kosztach. Z doświadczenia samorządowego wynika także to, że lokalny establishment w okresie kampanii wyborczych i referendalnych zawsze potrafi wygospodarować środki na realizację swoich celów. Warunek 30% frekwencji dla ważności referendum uzupełnionego o pytanie podatkowe czyni de facto zniesienie wymogu frekwencji fikcją, albowiem będzie on wprowadzany uznaniową decyzją władz lokalnych.

## 6.

Ponieważ ani w Konstytucji, ani w ustawie o referendum lokalnym, ani w kodeksie wyborczym nie przewiduje się tajności głosowań referendalnych wnioskujemy o wprowadzenie odpowiedniego zapisu w ustawie.

Wnioskujemy o precyzyjny zapis, iż tajemnicą głosowania objęta jest także lista oddających głos, jak to zaleca Komisja na Rzecz Demokracji poprzez Prawo Rady Europy w punkcie I.4.c. W chwili, w którym absencja lub udział w głosowaniu może być opowiedzeniem się za lub przeciwko pytaniu referendalnemu tajemnicą powinny być objęte listy osób, które oddały głos. Jak wynika z opublikowanych wyników, w referendum ws. odwołania Prezydent m.st. Warszawy w dn. 13 października 2013 w pięciu komisjach obwodowych (nr 1109, 1130, 1141, 1145, 1149) 100% głosujących zagłosowało za odwołaniem Hanny Gronkiewicz-Waltz. W konsekwencji nie jest tajemnicą, jak zagłosował każdy uczestnik głosowania w tych obwodach.

## 7.

Proponujemy rozważenie ustawowego wprowadzenia trzech stałych terminów odbywania referendów lokalnych dla całego kraju (np. każda ostatnia niedziela września, stycznia i maja). Trwałe zaistnienie dni referendalnych w kalendarzu sprzyjać będzie wyższej frekwencji. Media ogólnopolskie, zwłaszcza publiczne będą informować o dniach referendalnych bez merytorycznego angażowania się z racji wielości referendów odbywających się w tym samym dniu, jak to ma miejsce w trakcie kampanii wyborczych lub odbytych referendów (ws. przyjęcia Konstytucji lub akcesu do UE). Obywatele będą zachęceni w ten sposób do udziału w referendach przy ograniczonym nacisku perswazji ze strony grup interesów dominujących w mediach. W przypadku przyjęcia takiego rozwiązania należałoby wprowadzić zakaz łączenia referendów z wyborami lokalnymi (np. poprzez wprowadzenie zasady, iż nie przeprowadza się referendów w ostatni obligatoryjny termin przypadający przed wyborami lokalnymi).

## 8.

Wobec godnego poparcia braku wymogu frekwencji w referendum tematycznego do jego ważności, ustawodawca powinien jednak wprowadzić zapisy stanowiące bezpiecznik przed nieracjonalnymi wynikami referendów zwłaszcza, jeśli pytania referendalne nie przechodzą przez weryfikację ekspercką. Dlatego wydaje się pożądane w przypadku frekwencji niższej niż w ostatnich wyborach wprowadzenie możliwości zawieszenia wyników referendum przez organ stanowiący lub wykonawczy, co jest równoznaczne z rozpisaniem nowych wyborów do tych organów. Nowo wybrany organ będzie uprawniony do podtrzymania lub odrzucenia wyników referendum.

## 9.

Krytycznie należy ocenić zmiany w projekcie ustawy w zakresie obejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego. Proponowane zmiany de facto liberalizują te zasady. Jednym z warunków uprawniających do tworzenia nowych spółek z udziałem samorządu jest ujęcie zadań realizowanych przez taką spółkę w uchwalonej strategii rozwoju. Np. uchwalenie rozwoju turystyki w gminie pozwoli samorządowi prowadzić działalność w zakresie usług hotelarskich, gastronomicznych lub transportowych poza lokalnych (dowożenie turystów). Strategia może przewidywać rozwój wielu branż komercyjnych, co oznacza, że samorzady będą mogły szeroko prowadzić działalność z poza zadań własnych. Innym warunkiem objęcia udziałów lub akcji w spółce prawa handlowego przez samorząd jest wniesienie aportem majątku. Jeżeli w branży, w której ma działać taka spółka z zyskiem funkcjonują podmioty prywatne, nic nie stoi na przeszkodzie by nabyły od samorządu majątek potrzebny do prowadzenia działalności w przetargu. Jeżeli jest to branża niezyskowa, samorząd powinien prowadzić taką działalność najlepiej poprzez zakład budżetowy, a jeśli już spółkę to w 100% komunalną. Aktualny zapis projektu ustawy pozwoli na wnoszenie aportem majątku (abstrahując od obiektywności wyceny, która może być tylko przybliżeniem wartości rynkowej np. w przypadku gruntów bardzo często wahającej się co najmniej  $\pm 20\%$  od wartości realnej) za objęcie 49% udziałów lub akcji, co de facto pozbawia samorząd faktycznej kontroli nad swoimi aktywami. Negatywne konsekwencje takiego zapisu można zmniejszyć poprzez dopisanie warunku, iż w spółce do której samorząd wnosi aportem swój majątek powinien objąć 100%, lub co najmniej 51% udziałów/akcji. Należy także zauważyć, iż proponowany zapis nie przeszkadza w obejmowaniu przez samorząd udziałów lub akcji w spółce do której wnosi aport także za środki finansowe. Teoretycznie jest możliwość objęcia niewielkiej ilości udziałów lub pakietu akcji za wniesienie aportu o symbolicznej wartości i równolegle opłacenia udziałów lub akcji do łącznej wysokości 49% gotówką, co nie może być inaczej ocenione niż jako „wyposażenie” prywatnego wspólnika/akcjonariusza w środki publiczne. Poprzez ten niefortunny zapis tworzy się możliwość obchodzenia przepisów nakazujących zbywanie majątku samorządu, np. gruntów w trybie przetargowym. Otóż autorzy nowelizacji nie przewidują wyboru prywatnego wspólnika/akcjonariusza w trybie konkursowym. Kontrola nad wniesionym

bezprzetargowo aportem może zostać następnie przejęta przez drugą stronę poprzez nabycie mniejszościowego pakietu udziałów/akcji przez dominującego wspólnika akcjonariusza. Jeśli spółka nie będzie notowana publicznie, podmiot taki będzie uprzywilejowany w nabyciu udziałów/akcji samorządu. Oznacza to, że grunt zarówno przy wniesieniu aportem, jak i w przypadku transakcji na udziałach/akcjach nie przejdzie ani razu testu wartości rynkowej, a mimo to samorząd utraci nad nim władztwo.

#### **10.**

Wobec zamiaru umożliwienia przez Prezydenta przesunięcia do spółek prawa handlowego realizacji wielu zadań własnych samorządu, należy jednoznacznie przesądzić, iż spółki komunalne udostępniają informację publiczną na zasadach dotyczących organów władzy publicznej. W szczególności należy wyłączyć nadużywanie przez spółki komunalne tajemnicy przedsiębiorstwa, o której mowa w art.11 ust.4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Funkcjonowanie komunalnych spółek prawa handlowego usprawiedliwia się tylko w przypadku monopolu naturalnego lub dostarczania usług komunalnych, których wolny rynek nie zapewnia w godziwej jakości i cenie. Tak więc spółka komunalna nie powinna mieć konkurentów, którym informacje handlowe takiej spółki przysporzyłyby nieuzasadnionej korzyści. Nie ma więc przeszkód, by spółka komunalna była przejrzysta.

#### **11.**

Koniecznym jest wprowadzenie zapisów usprawniających ścieżkę sądową w przypadku referendum lokalnych. Ustawa wymaga wydanie przez sądy administracyjne obu instancji orzeczenia w terminie 15 dni od daty skargi na uchwałę organu stanowiącego odmawiającej przeprowadzenia referendum. Ustawodawca nie nałożył jednak obowiązku równie pilnego sporządzenia uzasadnienia wyroku I instancji, bez którego nie można złożyć kasacji. Pożądanym byłoby zobowiązanie sądu do sporządzenia uzasadnienia w terminie nie dłuższym niż 15 dni. Ale i taka poprawka może okazać się niewystarczająca. Sądy egzekwując dotrzymywanie terminów zawitych przez obywateli same notorycznie ich nie przestrzegają. W przypadku jednego z referendum tematycznych prawomocny wyrok ws. uchwały odmawiającej wnioskodawcom przeprowadzenia referendum zapadł po 8 miesiącach, w czasie których lokalne władze poprzez politykę faktów dokonanych przeprowadziły zmiany czyniące referendum bezprzedmiotowym.

#### **12.**

Bezwzględnie należy wprowadzić zmiany dotyczące rozpatrywania przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze odwołań od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Aktualnie dyspozycja 14 dni na



rozpatrzenie takiego odwołania jest najczęściej nieprzestrzegana i często wynosi kilka miesięcy. W związku z tym należy rozważyć rozpatrywanie takich odwołań przez składy jednoosobowe bez obowiązku sporządzania uzasadnień (stosuje się domniemanie przyjęcia uzasadnienia strony, do której stanowiska kolegium się przychyła), chyba, że motywy decyzji wykraczają poza argumentację stron. Skargę na decyzję SKO niezadowolona strona składa w terminie 15 dni od daty doręczenia decyzji bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z dowodem (pod rygorem nieważności skargi) doręczenia drugiej stronie odpisu, a w przypadku organu także akt sprawy. Druga zobowiązana jest złożyć odpowiedź na skargę w terminie 15 dni od daty doręczenia odpisu (w przypadku organu wraz z aktami).

### **13.**

Należy usprawnić ścieżkę sądową w przypadku rozpatrywania spraw w zakresie udostępniania informacji publicznej poprzez dopuszczenie uproszczonego postępowania na szczeblu wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zasadą powinno być np. rozpatrywanie skarg w składzie jednoosobowym na posiedzeniach niejawnych, chyba że przewodniczący wydziału ze względu na nietypowość sprawy postanowi o rozpatrzeniu jej w zwykłym trybie (na postanowienie takie nie powinno przysługiwać stronom zażalenie).

### **14.**

Należy urealnić odpowiedzialność za bezprawną odmowę udostępnienia informacji publicznej. Aktualnie art.23 ustawy o dostępie do informacji publicznej przewidujący sankcje karne praktycznie jest niestosowany w porównaniu do ilości prawomocnych wyroków uchylających odmowne decyzje organów. W przypadku odrzucenia przez NSA kasacji organu, osoba pełniąca tę funkcję powinna pokrywać koszty sądowe kasacji, chyba że dowiedzie, że działała w dobrej wierze z najwyższą starannością (analogicznie do art.296 ksh osoba pełniąca funkcję organu będzie musiała dowieść swojej niewinności). Objęcie tym rozwiązaniem kosztów postępowania przed I instancją zniechęcałoby urzędników do odmawiania udostępnienia informacji publicznej w przypadkach uzasadnionych. Natomiast bezwzględnie należy obciążać kosztami pełnego postępowania przypadki skarg na bezczynność w przypadku prawomocnego potwierdzenia naruszenia prawa przez organ.

### **15.**

Bezwzględnie należy wpisać do ustawy o ochronie informacji niejawnych sankcje karne za bezprawne nadanie informacji publicznej klauzuli poufności. Aktualnie nadanie takiej klauzuli nie podlega ocenie przez sądy administracyjne, z czego zaczynają korzystać organy jednostek samorządu terytorialnego stawiając znak równości pomiędzy interesem samorządów a

chronionym w/w ustawą interesem Państwa. Obecnie obywatel domagający się udostępnienia informacji publicznej objętej klauzulą poufności nie ma nawet prawa do odwołania się od takiego postanowienia do ABW uprawnionej do oceny prawidłowości stosowania klauzul, albowiem nie ma statusu odbiorcy w rozumieniu ustawy. Proponowana zmiana nie zmienia niczego w procedurach ochrony informacji niejawnych, nie naraża więc bezpieczeństwa Państwa. Okres przedawnienia takiego przestępstwa powinien być nie krótszy niż 12 lat, aby niepewność co do ryzyka podniesienia sprawy popełnienia takiego przestępstwa przez kolejną władzę był zniechęcający do nadużyć w stosowaniu klauzul poufności.

#### 16.

Należy rozszerzyć zakaz zatrudniania radnego w jednostkach samorządu terytorialnego także na inne jednostki niż ta, w której pełni mandat. Powszechną praktyką jest pełnienie przez osobę partyjną mandatu w jednej gminie i zatrudnienie przez kolegów partyjnych w drugiej, lub w samorządzie wyższego szczebla. Oznacza to, że aktualny zakaz mający na celu m.in. maksymalne uniezależnienie radnego od struktur partyjnych nie jest realizowany.

#### 17.

W związku z tym, iż najczęściej osoba wybrana prezydentem/burmistrzem/wójtem popierana jest przez partię, która zdobywa największą liczbę mandatów w organie stanowiącym, komisja rewizyjna nie powinna być zdominowana przez zwycięskie ugrupowanie jeśli ma skutecznie kontrolować organ wykonawczy. Dlatego Przewodniczącym komisji rewizyjnej nie może być osoba wybrana z tej samej listy wyborczej, z której został wybrany przewodniczący organu stanowiącego ani będąca w tej kadencji członkiem klubu radnych, do którego należy przewodniczący rady gminy. Nawet gdyby prezydent/burmistrz/wójt został wybrany z innej listy niż partia, która otrzymała najwięcej mandatów, dywersyfikacja władzy w organie stanowiącym jest z perspektywy państwa obywatelskiego pożądana. Ponieważ w odróżnieniu od pozostałych komisji organu stanowiącego zadania komisji rewizyjnej nie polegają na wypracowywaniu stanowiska rady w sprawach bieżącego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, faktyczne zwiększenie wpływu opozycji w komisji rewizyjnej nie będzie sprzeciwiać się woli wyborców, by tej a nie innej grupie powierzyć mandat do rządzenia samorządem. Dodatkowo powyższą propozycję zmiany należy uzupełnić zapisem, iż radni wybrani z tej samej listy wyborczej lub należący do tego samego klubu radnych nie mogą stanowić więcej niż 50% składu komisji rewizyjnej. Ponieważ aktualna praktyka kontroli komisji rewizyjnej wymaga zlecenia jej przez radę, czyli przez rządzącą większość wskazane jest wprowadzenie zapisu, iż organ stanowiący ma obowiązek zlecenia kontroli na wniosek co najmniej ¼ składu rady.

**18.**

Konieczne jest wprowadzenie vacatio legis uchwały jednostki samorządu terytorialnego w sprawie okręgów/obwodów wyborczych tak, by nie dochodziło do ich zmian przed wyborami. Proponowany okres vacatio legis to 48 miesięcy. Konsekwencje społeczne niedostosowania okręgów/obwodów wyborczych do zmian, które zaszły w ostatnich 4 latach jest mniejszą szkodą społeczną niż manipulacje aktualnej większości w organie stanowiącym przed wyborami.