

Skarżysko-Kamienna, dn. 25.03.2019 r.

OZ.0003.12.2019



Sz.P.
Jacek Jeżyk
Przewodniczący Rady
Powiatu Skarżyskiego

Szanowny Panie Przewodniczo

W odpowiedzi na interpelację Pana Grzegorza Małkusa, Radnego Rady Powiatu Skarżyskiego z dnia 13 marca 2019 r. informuję, co następuje:

Ad 1

Zarząd Powiatu jak najbardziej popiera działania mające na celu angażowanie się obywateli i organizacji obywatelskich w życie publiczne. Jest zwolennikiem budżetu partycypacyjnego jako demokratycznego procesu dyskusji i podejmowania decyzji co do przeznaczenia środków publicznych z udziałem obywateli. Jednak uruchomienie budżetu obywatelskiego w oparciu o nowe przepisy wprowadzone do ustawy o samorządzie powiatowym przez ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, budzi uzasadnione zastrzeżenia.

Przed wszystkim zwracamy uwagę na fakt, iż ustawa mająca „zwiększyć udział obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych”, której niewielki fragment poświęcono budżetowi obywatelskiemu procedowana była jako projekt poselski czyli w trybie ograniczającym udział obywateli. Należy zauważyć, że projekty poselskie nie przechodzą procesu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych oraz pełnego opiniowania. Nie podlegają też procedurze oceny skutków regulacji. Obarczone są więc większym ryzykiem wystąpienia błędów.

Nie dziwi zatem, że w rezultacie przyjęcia ustawy dotyczącej tak ważnych spraw obywatelskich, jak chociażby budżet obywatelski w opisany powyżej sposób, tj. z pominięciem rzetelnego konsultowania i opiniowania, samorządy i praktycy partycypacji oczekują zmian nowych przepisów. O korektę przyjętych przepisów regulujących budżet obywatelski wnioskuje m.in. Rada Działalności Pożytku Publicznego (tj. organ doradczy Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, który z kolei jest organem administracji rządowej właściwym w sprawach pożytku publicznego i wolontariatu, w tym programowania, koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej i podmiotów działających w sferze

pożytku publicznego). W uchwale z dnia 20 kwietnia 2018 r. Rada zwraca się do Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego o rozpoczęcie działań zmierzających do zmiany przepisów w ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim, regulujących budżet obywatelski. Zdaniem Rady przepisy wprowadzone ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, dotyczące budżetów obywatelskich, budzą wiele wątpliwości. Ich obecne zapisy w opinii Rady zablokują rozwój innowacyjnych procedur prowadzonych w wielu polskich samorządach i przysporzą wielu problemów w ich wdrażaniu. W uzasadnieniu do uchwały Rada podkreśla m.in., że usankcjonowanie bezpośredniego głosowania jako jedynej metody udziału w tym szczególnym procesie konsultacji sprawi, że utrwalony zostanie model plebiscytowy całego procesu (który jest coraz częściej krytykowany przez niektóre samorządy), a niemożliwe staną się inne, innowacyjne procedury decydowania o wydatkach w ramach budżetu obywatelskiego, np. w modelu deliberacyjnym, zorientowanym na wypracowywanie przez samych mieszkańców konsensusu. Rada wnioskuje także o zmianę przepisu dotyczącego określania przez organ stanowiący w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego (w ustawie o samorządzie powiatowym jest to art. 3d ust. 6). Zapisy przyjęte w obecnym brzmieniu tego ustępu są niejasne, wobec braku definicji kilku użytych w nim określeń i pojęć:

- nie jest jasne, czym jest „projekt budżetu obywatelskiego”,
- nie wiadomo, czego mogłyby dotyczyć „wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty”, a także, jak można by było ocenić „zgodność z prawem” projektu zgłaszanego przez grupę mieszkańców; nie wiadomo też, czy można będzie stosować kryteria inne niż wymienione w tym przepisie, np. celowość lub gospodarność;
- nie jest jasne, czy w sformułowaniu „tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania” chodzi o tryb administracyjny, odwołanie od niesłusznej oceny, czy też o coś jeszcze innego;
- wątpliwości budzi także użycie określeń przynależnych głosowaniu obywateli w wyborach lub referendum: „zapewniać równość i bezpośredniość głosowania”; per analogiam można by sądzić, że udział w tych specyficznych konsultacjach wymaga utworzenia „komisji wyborczych”, które zapewnią dotrzymanie tych kryteriów; według wstępnych komentarzy należałoby także wykluczyć głosowania internetowe, co chyba nie było intencją ustawodawcy.

Uchwała Rady Działalności Pożytku Publicznego szczegółowo uzasadniającą konieczność

zmian przepisów regulujących działanie budżetu obywatelskiego w ustawach samorządowych dostępna jest w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ([www. bip.kprm.gov.pl/kpr/rada-dzialalnosci-pozyt/uchwaly/4608,Uchwały.html](http://www.bip.kprm.gov.pl/kpr/rada-dzialalnosci-pozyt/uchwaly/4608,Uchwały.html)).

Z kolei dr hab. Dawid Sześciło w opinii w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych sporządzonej dla Fundacji im. Stefana Batorego zwraca uwagę na poważne problemy prawne i praktyczne, jakie niesie za sobą wprowadzenie zapisów o wiążącym charakterze konsultacji w ramach budżetu obywatelskiego. Zdaniem prawnika na pierwszy plan wysuwa się wewnętrzna sprzeczność przyjętych rozwiązań. Z jednej strony, budżet obywatelski określa się jako szczególną formę konsultacji społecznych. Z drugiej – definiuje się go jako procedurę obejmującą decydowanie przez mieszkańców w bezpośrednim głosowaniu o części wydatków gminy (analogicznie dotyczy powiatu). Co więcej, podkreśla się, że w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie można usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. W opinii dr hab. Dawida Sześciło decydowanie, a więc wiążące rozstrzygnięcie, nie może być traktowane jako forma konsultacji, ponieważ te są z definicji niewiążące. Jeśli przyjąć, że głosowanie w ramach budżetu obywatelskiego ma charakter wiążący, jak chce tego Ustawa, to mamy tu do czynienia nie ze szczególną formą konsultacji, ale referendum lokalnego. To właśnie referendum lokalne jest – zgodnie z art. 170 Konstytucji RP- formą decydowania przez członków wspólnoty samorządowej „o sprawach dotyczących tej wspólnoty”. Referendum lokalne jest jedyną przewidzianą w Konstytucji RP formą bezpośredniego decydowania przez mieszkańców o sprawach danej jednostki samorządu terytorialnego. W pozostałym zakresie mieszkańcy decydują za pośrednictwem swoich przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych. Innymi słowy, ograniczenie kompetencji stanowiących organów przedstawicielskich samorządu na rzecz bezpośredniego decydowania przez mieszkańców jest możliwe tylko w formie referendum uregulowanego dziś w ustawie o referendum lokalnym. Nie można kompetencji rady ograniczać poprzez „wiążące konsultacje”. Aby rozwiązać problem konstytucyjny, można by potraktować procedurę opisaną w art. 5a ust. 3–7 ustawy o samorządzie gminnym (analogicznie art. 3d ust. 3-6 ustawy o samorządzie powiatowym) jako formę „referendum nienazwanego”, które mimo określenia mianem konsultacji wykazuje wszystkie cechy istotne referendum. Na przeszkodzie dla takiej interpretacji stoi jednak brak zagwarantowania kluczowych atrybutów referendum lokalnego, takich jak tajność głosowania czy próg frekwencyjny warunkujący jego ważność. Ponadto wiążący charakter głosowania może być również źródłem poważnych problemów

praktycznych. Jak bowiem rozstrzygnąć losy projektów, które już po wygranej w głosowaniu okażą się niewykonalne z przyczyn technicznych czy prawnych? Czy w takiej sytuacji obowiązek ich wpisania do uchwały budżetowej zachowuje moc? Takie przypadki nie muszą być wcale rzadkie, ponieważ procedura weryfikacji formalnej projektów ze względu na ograniczenia czasowe i niekiedy dużą liczbę zgłoszonych propozycji nie daje pełnej gwarancji wyeliminowania tego ryzyka na etapie przed głosowaniem.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej wątpliwości prawne, Zarząd Powiatu dostrzega szereg zagrożeń dla poprawnego przeprowadzenia procedury budżetu obywatelskiego w oparciu o nowe ustawowe przepisy.

Ad 2

Zarząd Powiatu wykorzystując dostępne rozwiązania prawne będzie zabiegał o pozyskanie z budżetu państwa środków finansowych na organizację systemu wsparcia opiekunów rodzinnych osób niepełnosprawnych w powiecie skarżyskim. Do tej pory, pomimo przyjętego w roku 2016 rządowego programu wsparcia dla rodzin „Za Życiem”, brakowało rozwiązań legislacyjnych oraz środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa na realizację założeń wyżej wymienionego programu. Wydaje się, że wypełnieniem tej luki jest powołany niedawno na mocy ustawy z dnia 23 października 2018 r. Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z ogłoszonym dnia 31 stycznia 2019 r. przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej rocznym planem działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych, zwanym „planem wsparcia na rok 2019” w ramach działań finansowanych z Funduszu Solidarnościowego przewidywana jest m.in. opieka wytchnieniowa – program, którego celem jest zapewnienie członkom rodziny (opiekunom) osób niepełnosprawnych alternatywnej formy czasowej opieki. Warunkiem realizacji programów uwzględnionych w planie wsparcia na rok 2019 będzie tryb naboru wniosków lub tryb otwartego konkursu ofert. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego tryb naborów wniosku dokonywany jest przez wojewodów, którzy sporządzają i przekazują listy rekomendowanych wniosków ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego lub właściwemu ministrowi. Ogłoszenia o konkursach ofert i naborach wniosków w ramach Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych są na bieżąco monitorowane przez urzędników Starostwa Powiatowego pod kątem możliwości przystąpienia do nich samorządu Powiatu Skarżyskiego.

W tym miejscu należy podkreślić, że Powiat Skarżyski realizuje już działania wspierające osoby niepełnosprawne wynikające z programu „Za Życiem”. Korzystając z możliwości pozyskania

środków finansowych z powyższego programu powołany został powiatowy ośrodek koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczy (Priorytet II: Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka i jego rodziny; zadanie: 2.4.), którego rolę pełni Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy nr 2. Natomiast Zespół Placówek Edukacyjno-Wychowawczych został zobowiązany do przygotowania i utrzymania miejsca w bursie lub internacie dla uczennicy w ciąży, w formie odrębnego – jednoosobowego pokoju, w którym zapewnione zostaną maksymalne komfortowe warunki pobytu uczennicy do czasu urodzenia dziecka (Priorytet I: Wsparcie dla kobiet w ciąży i ich rodzin; zadanie: 1.5.). Na realizację powyższych zadań na mocy porozumienia z Ministerstwem Edukacji Narodowej, Powiat Skarżyski otrzymał środki finansowe w następujących wysokościach:

- w 2017 r. kwotę 31 520 zł. z tego: dla SOSW Nr 2 – 26 520 zł. i dla ZPEW - 5 000 zł;
- w 2018 r. kwotę 78 300,00 zł. z tego: dla SOSW Nr 2 - 78 000,00 zł. i dla ZPEW - 300 zł.

Ad 3

1. W dniu 20.09.2018 r. w Zarządzie Dróg Powiatowych odbyła się narada przy udziale przedstawiciela PKP PLK S.A. oraz jednostki projektowej działającej na rzecz PKP PLK S.A. tj. IDOM Inżynieria, Architektura i Doradztwo Sp. z o. o. z siedzibą we Wrocławiu podczas której uzyskano następujące informacje:
 - do dnia 20.09.2018 r. nie został zawarty aneks do umowy obowiązującej pomiędzy PKP PLK S.A. a IDOM Inżynieria, Architektura i Doradztwo Sp. z o. o., który miał uregulować zapisy zawartego porozumienia ramowego z dn. 17.05.2018 r.
 - do dnia 20.09.2018 r. nie został utworzony szczegółowy harmonogram realizacji umowy na opracowanie projektu budowlanego linii kolejowej nr 8.
2. Na kolejne spotkania zorganizowane przez Zarząd Dróg Powiatowych w dniach 29.10.2018 r., 29.11.2018 r., 06.12.2018 r. nie stawili się przedstawiciele PKP PLK S.A.
3. W celu podpisania porozumienia w miesiącach styczeń – luty 2019 trwały uzgodnienia Zarządu Dróg Powiatowych z Gminą Suchedniów nt. ostatecznej treści powyższego dokumentu.
4. W dniu 20.02.2019 r. Zarząd Powiatu Skarżyskiego zaakceptował treść porozumienia.
5. W dniu 28.02.2019 r. (pismo znak: ZDP.SI.4012.15.2019.SZ) dostarczono podpisane przez Powiat Skarżyski porozumienie w sprawie wspólnej realizacji przedsięwzięcia w celu podpisania przez Gminę Suchedniów.
6. Do dnia 15.03.2019 r. Gmina Suchedniów nie podpisała porozumienia.
7. Dalsze czynności w celu realizacji postanowień porozumienia ramowego zostaną podjęte

niezwłocznie po podpisaniu porozumienia przez Gminę Suchedniów.

8. Z ramienia Zarządu Powiatu Skarżyskiego sprawę nadzoruje – Pan Tadeusz Bałchanowski – członek zarządu.

Z powołaniem

STAROSTA
Artur Berus