

ALICJA MŁYNARCZYK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Jakuba z Paradyża  
w Gorzowie Wielkopolskim

## **Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz jego ocena**

**Draft Act on Local Government Cooperation for Local  
and Regional Development and evaluation thereof**

**Streszczenie.** Wspieraniu rozwoju lokalnego i regionalnego mogą służyć nowe formy współdziałania w samorządzie terytorialnym, które w większym stopniu włączałyby mieszkańców w podejmowanie decyzji przez jednostki samorządu terytorialnego. Te instytucje byłyby wyposażone w instrumenty prawno-finansowe stymulujące rozwój gospodarki samorządu terytorialnego. Formy poszerzania udziału społeczności lokalnych w realizację zadań publicznych muszą mieć zapewnione źródła ich finansowania umożliwiające prowadzenie efektywnej gospodarki.

**Słowa kluczowe:** współdziałanie w samorządzie terytorialnym; wspieranie rozwoju lokalnego i regionalnego; zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

**Abstract.** Supporting local and regional development may serve new forms of local government cooperation which would encourage a greater level of participation by residents in decisions taken by local government institutions. These would be equipped with new legal and financial instruments to stimulate local economic development. The structures for widening local community participation in the implementation of public duties must be funded appropriately to ensure the economy is run effectively.

**Keywords:** local government cooperation; support for local and regional development; meeting the collective needs of the local community.

## 1. Uwagi wstępne

Wspieranie rozwoju lokalnego i regionalnego wymaga efektywnego prowadzenia gospodarki komunalnej za pomocą odpowiednich instrumentów prawno-finansowych. Zależy też w znacznym stopniu od celów polityki rozwoju oraz sposobów jej realizacji. Dlatego rozważenia wymagają nowe propozycje zawarte w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego<sup>1</sup>.

W uzasadnieniu do wspomnianego projektu zwraca się uwagę na konieczność wzmocnienia mechanizmów współdecydowania społeczeństwa w funkcjonowaniu gospodarki lokalnej, gdyż obowiązujące przepisy w niewystarczającym stopniu w stosunku do potrzeb uwzględniają udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

## 2. Projekt ustawy – proponowane rozwiązania

Proponowany projekt ustawy rozbudowuje regulacje dotyczące konsultacji społecznych. Na mocy art. 2 analizowanego projektu organy jednostek samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do podejmo-

---

<sup>1</sup> Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 1699 z dnia 30 sierpnia 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl>.

wania działań na rzecz pełnego udziału mieszkańców i innych zainteresowanych podmiotów w planowaniu i realizacji zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców i rozwoju poszczególnych wspólnot samorządowych. Zgodnie z planowanymi zmianami w ustawach ustrojowych w sprawach ważnych dla gminy mogą uczestniczyć wszyscy mieszkańcy, a nawet osoby niebędące mieszkańcami, lub inne podmioty, jeżeli realizacja ich ważnych interesów następuje na obszarze jednostki samorządu terytorialnego. Ze względu na charakter konsultacji i jej przedmiot mogą być one ograniczone do grupy mieszkańców wytypowanej na podstawie określonego kryterium.

Szczególną formę konsultacji miałyby stanowić wysłuchanie publiczne zdefiniowane jako sposób uzyskania opinii mieszkańców gminy o projekcie uchwały rady gminy. Obowiązkowemu wysłuchaniu podlegałyby projekty: statutu gminy i zmian w statucie gminy, uchwały budżetowej, uchwał w sprawie planowania rozwoju. Inne projekty o istotnym znaczeniu dla wspólnoty samorządowej także mogłyby stanowić przedmiot wysłuchania publicznego. W ramach wysłuchania publicznego zainteresowani mieliby możliwość zapoznania się z projektem uchwały oraz złożenia opinii o projekcie, a organy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadziłyby przynajmniej jedną dyskusję publiczną na sesji rady gminy albo na posiedzeniu właściwej merytorycznie komisji rady.

Oceniając w procesie konsultacji procedurę wysłuchania publicznego, wskazuje się, że jest ona zasadna w przypadku projektów uchwał dotyczących planowania rozwoju, zwłaszcza strategii rozwoju. Natomiast pewne wątpliwości budzi poddanie tej procedurze projektu budżetu oraz projektu zmian w budżecie głównie ze względu na wydłużenie procedury budżetowej<sup>2</sup>.

Nową formą współdziałania w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego byłaby wprowadzona do ustawy o samorządzie gminnym, instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwało-

---

<sup>2</sup> Uwagi Województwa Małopolskiego w przedmiocie projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, do druku sejmowego nr 1699, Kraków, dnia 25 września 2013, s. 4, <http://www.sejm.gov.pl>.

dawczej, której tryb wykonywania zostałyby określony w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy proponuje w rozdziale drugim wprowadzenie do polskiego prawa instytucji stowarzyszenia aktywności lokalnej o innym statusie niż stowarzyszenie zwykłe i stowarzyszenie rejestrowe. Według art. 4 analizowanego projektu stowarzyszenie aktywności lokalnej byłoby stowarzyszeniem utworzonym w celu niezarobkowego prowadzenia działań służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, w szczególności poprzez realizację inicjatyw lokalnych, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>3</sup>. Pozycja powyższego stowarzyszenia różniłaby się od stowarzyszenia zwykłego posiadaniem zdolności prawnej. Stowarzyszenie aktywności lokalnej mogłoby we własnym imieniu nabywać prawa, zaciągać zobowiązania. W stosunkach zewnętrznych reprezentowałby je przedstawiciel wskazany w regulaminie stowarzyszenia.

Tego typu stowarzyszenia będą mogły otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie inwestycji objętych inicjatywą lokalną (o której mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) oraz darowizny pieniężne i niepieniężne od osób fizycznych niebędących członkami danego stowarzyszenia inicjatywy lokalnej, a także darowizny od osób prawnych innych niż jednostka samorządu terytorialnego. Proponowany art. 5 zbliża funkcjonowanie tegoż stowarzyszenia do rozwiązań stosowanych w odniesieniu do spółki jawnej, mówi bowiem o solidarnej odpowiedzialności bez ograniczenia całym swoim majątkiem, z tytułu wydatkowania środków, wszystkich członków stowarzyszenia aktywności lokalnej, będących nimi w dniu składania wniosku o realizację zadania publicznego.

W trakcie procesu legislacyjnego uwagi zgłaszane wobec powyższego rozwiązania dotyczyły możliwości wystąpienia trudności w dochodzeniu roszczeń związanych ze środkami pochodzącymi z dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji objętych inicjatywą lokalną, o której

---

<sup>3</sup> Dz.U z 2010, nr 234, poz. 1536 ze zm.

mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stwierdzano, że łatwiejsze dochodzenia ewentualnych roszczeń przez jednostki samorządu terytorialnego byłoby w sytuacji, gdyby wymienione wyżej stowarzyszenia posiadały osobowość prawną i własny majątek, a odpowiedzialność członków byłaby odpowiedzialnością subsydiarną<sup>4</sup>.

Oceniając solidarną odpowiedzialność całym swoim majątkiem członków stowarzyszenia, wskazywano, że w tej formule członkowie stowarzyszenia będą odpowiadać za zobowiązania zaciągnięte przez ich przedstawiciela nawet w sytuacji, gdy zobowiązanie zostało zaciągnięte po ich formalnym wystąpieniu ze stowarzyszenia<sup>5</sup>.

W opinii Rady Ministrów rozstrzygnięcia wymaga ustalenie, jakie przepisy stosować do stowarzyszeń zwykłych realizujących cele zbieżne z nowym typem stowarzyszeń. W zależności od tego ustalenia będzie uzależnione stosowanie określonych przepisów, tj. prawa do przyjmowania dotacji<sup>6</sup>.

Należy również zaznaczyć, iż kompetencje wspomnianych stowarzyszeń aktywności lokalnej doprecyzowuje projektowana nowela ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawarta w analizowanym projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Zgodnie z przepisami rozdziału zatytułowanego „Inicjatywa lokalna” mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego lub inne zainteresowane osoby, działając w formie komitetu aktywności lokalnej, stowarzyszenia aktywności lokalnej, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, mogłyby złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do danego samorządu. Gminy i powiaty każdego roku miałyby prawo zaplanować w ramach rezerwy celowej środki na

---

<sup>4</sup> Uwagi Województwa Małopolskiego w przedmiocie projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw..., s. 4, <http://www.sejm.gov.pl>.

<sup>5</sup> M. Klimaszewski, *Opinia o projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699)*, Warszawa, 4 października 2013 r., Biuro Analiz Sejmowych.

<sup>6</sup> Stanowisko Rady Ministrów wobec prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699), s. 3.

dofinansowanie inicjatyw lokalnych polegających na realizacji inwestycji lub prac remontowych w ramach dziedzin działalności jednostki samorządu terytorialnego, które obejmują w szczególności: budowę, rozbudowę lub modernizację dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego. Dofinansowanie inicjatywy lokalnej w formie dotacji celowej mogłoby być także przekazane przez daną jednostkę na zadania z zakresu: edukacji, oświaty i wychowania, kultury fizycznej i turystyki, ochrony przyrody oraz działalności charytatywnej, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości, rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, a także języka regionalnego, kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, promocji i organizacji wolontariatu.

Kryteria przyznawania dotacji na realizację zadań publicznych określałyby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w formie uchwały, uwzględniając w szczególności: wartość zadeklarowanych przez wnioskodawców świadczeń w formie pieniężnej lub niepieniężnej w wysokości nie mniejszej niż połowa środków koniecznych do wykonania danego zadania oraz opinię właściwego miejscowo organu stanowiącego jednostki pomocniczej gminy. Uchwała mogłaby też precyzować zasady wydatkowania dotacji.

Informacja o możliwości składania wniosków dotyczących zadania publicznego wdrażanego w formie inicjatywy lokalnej, terminie i trybie składania wniosków, kryteria ich oceny, przyznawania dotacji i wysokości środków zaplanowanych na dofinansowanie byłaby zamieszczana w Biuletynie Informacji Publicznej. Kwota wspomnianej dotacji nie mogłaby przekroczyć 100 000 euro. Taki sam maksymalny poziom dofinansowania został wyznaczony w projekcie dla łącznej kwoty środków finansowych przekazywanych danemu podmiotowi na realizację inicjatyw lokalnych w danej jednostce samorządu terytorialnego w roku kalendarzowym.

Warunki przekazywania i rozliczania dotacji określałyby umowa zawarta na czas określony pomiędzy organem wykonawczym jednostki

samorządu terytorialnego a wnioskodawcą, np. nową formą stowarzyszenia. Umowa powinna także określać sposób przekazania na własność danej jednostki samorządu terytorialnego trwałego elementu infrastruktury przeznaczonej na zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, który powstałby po zrealizowaniu inicjatywy lokalnej. W przypadku, gdy wsparcie inicjatywy lokalnej wymagałoby zebrania odpowiednich środków finansowych, organ wykonawczy zawierałby z wnioskodawcą umowę przedwstępną. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego byłby również zobowiązany do udzielania wnioskodawcy wszelkiej pomocy przy przygotowaniu dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej.

Projekt ustawy zawiera ograniczenia odnoszące się do wydatkowania dotacji, do których zaliczono: zakaz zakupów towarów lub usług od osób będących członkami podmiotu realizującego inicjatywę lokalną albo ich krewnych i powinowatych do drugiego stopnia włącznie oraz zakupów towarów lub usług od osób będących członkami organu zarządzającego podmiotu realizującego inicjatywę lokalną, a także ich krewnych i powinowatych do drugiego stopnia. Jednocześnie analizowany projekt zakłada wyłączenie stosowania ustawy prawo zamówień publicznych przy realizacji inicjatywy lokalnej polegającej na realizacji inwestycji czy też prac remontowych.

W opinii Rady Ministrów wyłączenie stosowania ustawy prawo zamówień publicznych z procedury dotowania wyżej wymienionego zadania może wywołać zastrzeżenia odnośnie zgodności tego przepisu z podstawową zasadą traktatową prawa Unii Europejskiej mówiącą o swobodzie przepływu towarów i usług. Oceniając omawiany projekt ustawy, Rada Ministrów stwierdziła, że zaproponowany tryb przekazywania dotacji na zadania realizowane z inicjatywy lokalnej stanowi ograniczenie zasady jawności, konkurencji i efektywności. W zajęтым stanowisku Rada Ministrów uznała za właściwy tryb otwartego konkursu ofert, będący efektywnym sposobem zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym przez organy administracji publicznej. Wskazała również na konieczność ujęcia w projekcie przepisów

określających zasady i tryb realizacji inwestycji lokalnej dotowanej ze środków publicznych<sup>7</sup>.

Omawiany projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie lokalnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego zakłada powoływanie komitetów aktywności lokalnej o takiej samej strukturze jak stowarzyszenia aktywności lokalnej. Art. 6 projektu określa komitet aktywności lokalnej jako dobrowolne i samorządne zrzeszenie utworzone w celu niezarobkowego zrealizowania przedsięwzięcia służącego zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, polegającego na realizacji inwestycji i remontów, a w szczególności na budowie, rozbudowie i remoncie obiektów, o których mowa w art. 19 b ust. 1 i 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Uwagi zawarte w stanowisku Rady Ministrów dotyczące stowarzyszeń odnoszą się również do komitetów aktywności lokalnej.

Inna formą współdziałania samorządów terytorialnych przewidzianą w projekcie jest zespół współpracy terytorialnej. Według art. 7 projektu zespół współpracy terytorialnej byłby tworzony w celu podejmowania działań z dziedziny zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju oraz wspólnych przedsięwzięć i zadań mających znaczenie dla całego obszaru. Zespół tworzyłyby gminy stanowiące ciągły przestrzennie układ osadniczy. Członkiem zespołu może zostać również powiat, jeżeli uczestniczy w nim co najmniej jedna gmina wchodząca w jego skład. W takim przypadku zobowiązania i uprawnienia powiatu związane z przynależnością do zespołu dotyczą jedynie terenu gminy albo gmin należących do zespołu.

Istotne zagadnienia związane z funkcjonowaniem zespołu zawiera art. 8 projektu. Na mocy tego przepisu zespół ma osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jego samodzielność podlega ochronie sądowej. Zespół może stanowić jednostkę klasyfikacyjną statystyki terytorialnej Unii Europejskiej. Utworzenie zespołu wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego bezwzględnie

---

<sup>7</sup> Stanowisko Rady Ministrów..., s. 4 i 5.



większością głosów ustawowego składu każdej rady. Do zakresu działania każdego zespołu należy opracowanie i uchwalenie studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego całego obszaru zespołu, zawierającego ustalenia wiążące przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Katalog działań o charakterze fakultatywnym określa art. 12 analizowanego projektu. Obejmuje on inicjowanie i rozwijanie współpracy członków zespołu na rzecz realizacji zadań publicznych mających znaczenie dla zespołu jako całości, a w szczególności:

1. programowanie strategii rozwoju obszaru zespołu,
2. opracowywanie i uchwalanie programów lub planów w sprawach określonych uchwałami zgromadzenia zespołu,
3. organizowanie wykonywania lub wykonywanie zadań publicznych określonych statutem lub uchwałą zgromadzenia, w tym prowadzenie przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych oraz podejmowanie wspólnych przedsięwzięć, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mającym znaczenie dla zespołu,
4. stanowienie taryf i cen oraz warunków korzystania z usług, jeżeli ustanawianie takich przepisów należy do zadania publicznego przekazanego zespołowi,
5. pozyskiwanie z różnych źródeł i łączenie środków publicznych i prywatnych niezbędnych do realizacji zadań zespołu,
6. promocja zespołu.

Użyty przez projektodawcę omawianego aktu w art. 12 zwrot *w szczególności* oznacza, że katalog zadań zespołu ma charakter otwarty. Na mocy uchwalonego statutu zespół mógłby zajmować się sprawami wspomagania gmin i powiatów w celu wyrównywania rażącej dysproporcji w sferze zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych na obszarze zespołu. Zespół może również wykonywać zadania zlecone przez organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego nienależące do zespołu. Jako źródła dochodów zespołu przewidziane zostały:

1. składki jednostek samorządu terytorialnego w wysokości i w terminach

uchwalonych przez zgromadzenie zespołu na zasadach określonych w statucie,

2. dochody z majątku zespołu,
3. odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych zespołu.

W ocenie Rady Ministrów zaproponowane w projekcie rozwiązania dotyczące utworzenia zespołu współpracy terytorialnej są niezgodne z założeniami ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz o zmianie innych ustaw<sup>8</sup>, której rozwiązania prawne przewidują osiąganie celów za pomocą związków funkcjonalnych zachodzących pomiędzy miastami i ich obszarami oddziaływania. Natomiast projekt nie uwzględnia powiązań funkcjonalnych występujących pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tworzącymi zespół współpracy terytorialnej. Zdaniem Rady Ministrów doprecyzowania wymaga kwestia prowadzenia gospodarki finansowej przez zespół (np. wieloletniego prognozowania finansowego, zaciągania zobowiązań), źródeł dochodów zespołu, a w szczególności rodzaju dotacji, jakie może on otrzymywać, i określenia zadań, które byłyby w ten sposób dofinansowywane. Rada Ministrów w swoim stanowisku wskazywała również na występującą niespójność przepisów projektu ustawy z systemem strategii rozwoju określonym w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z uwagi na zaproponowane wprowadzenie do kategorii dokumentów strategicznych strategii rozwoju na poziomie lokalnym dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz zespołów współpracy terytorialnej<sup>9</sup>.

Na mocy art. 19 ust. 3a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>10</sup> rada powiatu uzyskała kompetencje do przyjmowania programu rozwoju opracowanego przez właściwy zarząd powiatu. Natomiast na podstawie art. 19 ust. 3b rada gminy uchwała program rozwoju opracowany przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zgodnie z art. 19a projekty programów podlegają

---

<sup>8</sup> Dz.U poz. 379.

<sup>9</sup> Stanowisko Rady Ministrów..., s. 6 i 7.

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz.U z 2009 r., nr 84, poz. 712 ze zm.

konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W innych opiniach na temat rozwiązań prawnych odnoszących się do funkcjonowania zespołu współpracy terytorialnej zwracano uwagę na konieczność uregulowania zasad rozliczeń finansowych pomiędzy występującą z zespołu gminą a zespołem. Wskazywano na brak mechanizmu związanego z jego likwidacją w sytuacji, gdy z zespołu wystąpiły tworzące go gminy w trybie art. 21 wyżej wymienionej ustawy, bez przeprowadzenia procedury likwidacyjnej określonej w art. 28. Zalecano ujęcie w omawianym projekcie minimalnego zakresu, jaki powinien być uregulowany statutem zespołu. Za niewystarczające uznano odwołanie się do regulacji związku międzygminnego<sup>11</sup>.

Analizując projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym, należy zwrócić uwagę na kolejną nową formę organizacyjno-prawną, czyli konwent delegatów samorządu terytorialnego w województwie, stanowiący instrument współdziałania samorządu województwa z jednostkami samorządu terytorialnego z terenu województwa utworzony dla realizacji celów wskazanych w strategii rozwoju województwa w sposób uwzględniający potrzeby wspólnot samorządowych. Konwent wojewódzki opiniowałby w szczególności projekty:

1. strategii rozwoju województwa i jej zmian,
2. innych dokumentów planowania strategicznego, w tym regionalnego programu operacyjnego, oraz ich zmian,
3. projektu budżetu województwa.

Należy jednak zaznaczyć, iż ostatnia z wyżej wymienionych kompetencji konwentu nie jest w pełni zgodna z art. 18 pkt. 4 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa należy podejmowanie uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> M. Klimaszewski, *Opinia o projekcie ustawy...*, s. 6.

<sup>12</sup> Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.).

W skład konwentu wchodziłoby: prezydenci miast na prawach powiatu położonych w granicach województwa; starostowie powiatów położonych w granicach województwa; delegaci gmin z poszczególnych powiatów położonych w granicach województwa.

W opiniach dotyczących powołania konwentu wojewódzkiego zwracano uwagę na to, iż zakres jego kompetencji może wpłynąć na wydłużenie procesu konsultacji dokumentów planowania strategicznego opracowanych przez zarząd województwa. Wskazywano także na konieczność uregulowania finansowania działań konwentu delegatów samorządu terytorialnego w województwie<sup>13</sup>.

Słuszne wydaje się twierdzenie mówiące o tym, że konwent wojewódzki mógłby działać znacznie efektywniej i skuteczniej, gdyby w jego skład wchodziłi również przedstawiciele organów samorządu województwa, uczelni wyższych i organizacji pozarządowych z terenu danego województwa. Rozważano kwestię zasadności przedkładania przez marszałka województwa konwentowi do zaopiniowania m.in. projektu regionalnego programu operacyjnego. Zauważano, że tryb i zasady przygotowania oraz konsultowania i uzgadniania projektu regionalnego programu operacyjnego reguluje ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju projekty strategii rozwoju podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Na temat propozycji funkcjonowania konwentu wojewódzkiego wyrażane były również zastrzeżenia związane z możliwym ograniczeniem samodzielności finansowej samorządu wojewódzkiego ze względu m.in. na wprowadzenie obowiązku opiniowania budżetu województwa przez

---

<sup>13</sup> Uwagi Województwa Łódzkiego dotyczące projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1699.

<sup>14</sup> Uwagi Województwa Małopolskiego w przedmiocie projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699).

konwent województwa<sup>15</sup>. Samodzielne uchwalanie budżetu oraz jego wykonywanie jest w doktrynie postrzegane jako istotna zasada determinująca działania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>16</sup>. Budżet jest elementem władztwa finansowego podmiotu publicznego (samorządu terytorialnego), a także aktem zarządzania finansowego<sup>17</sup>, dlatego samodzielność tego podmiotu w zakresie jego uchwalania nie może być ograniczona. Brak dostatecznych elementów władztwa finansowego i samodzielności finansowej samorządu terytorialnego prowadzi do odrzucenia zasady społeczeństwa obywatelskiego<sup>18</sup>.

Rada Ministrów zarekomendowała projekt do dalszych prac parlamentarnych pod warunkiem uwzględnienia uwag zgłoszonych w stanowisku Rządu. Dotyczą one doprecyzowania np. trybu przekazywania dotacji w ramach „inicjatywy lokalnej”; uzupełnienia i określenia zasad i trybu realizacji inwestycji lokalnej dotowanej ze środków publicznych; zasad wyboru wykonawcy inwestycji lub prac remontowych wykonywanych w ramach inicjatywy lokalnej; wyraźnego rozgraniczenia uprawnień zespołu współpracy terytorialnej i kompetencji związków międzygminnych; unormowania kwestii prowadzenia gospodarki finansowej przez zespół współpracy terytorialnej; uwzględnienia występujących powiązań funkcjonalnych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tworzących zespół współpracy terytorialnej. Rada Ministrów uznała jednocześnie za godne poparcia rozwiązania, które mają na celu wzmocnienie i usprawnienie współdziałania jednostek samorządu terytorialnego<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Uwagi i spostrzeżenia województwa lubelskiego dotyczące prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmieniających niektóre ustawy (druk nr 1699).

<sup>16</sup> W. Miemieć, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 384.

<sup>17</sup> K. Sawicka, *Budżet jako podstawowa instytucja finansów samorządowych* [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *op. cit.*, Warszawa 2011, s. 389.

<sup>18</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006, s. 66.

<sup>19</sup> Stanowisko Rady Ministrów wobec prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmieniających niektóre ustawy (druk nr 1699), <http://www.sejm.gov.pl>.

### 3. Uwagi końcowe

Oceniając propozycje nowych regulacji prawnych służących współpracy jednostek samorządu terytorialnego w formie stowarzyszeń aktywności lokalnej i komitetów aktywności lokalnej, należy stwierdzić, że skuteczność funkcjonowania tychże instytucji zależy od aktywności danego samorządu. Omawiane propozycje w znacznym zakresie zwiększałyby partycypację mieszkańców w działalności organów samorządu i mogłyby przyczynić się do wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Można się jednak zastanawiać, czy ze względu na szeroki zakres proponowanych zmian właściwym rozwiązaniem byłoby wprowadzanie ich etapami lub poprzez nowelizację już obowiązujących ustaw.

Formy poszerzania udziału społeczności lokalnych w realizację zadań publicznych muszą mieć zapewnione źródła ich finansowania umożliwiające prowadzenie efektywnej gospodarki. Przyznane im źródła dochodów powinny obejmować różnorodne formy prawne dochodów. System źródeł dochodów służących realizacji zadań publicznych powinien zostać skonstruowany w ten sposób, aby mógł dostosowywać się do zmian zachodzących w poziomie kosztów zadań publicznych.

#### **Bibliografia:**

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Miemiec W., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Sawicka K., *Budżet jako podstawowa instytucja finansów samorządowych*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Klimaszewski M., *Opinia o projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 1699*, Warszawa, 4 października 2013 r., Biuro Analiz Sejmowych.