

Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym – najważniejsze kwestie ustrojowe



dr Cezary Trutkowski

Prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

Kształtowany ponad 30 lat temu ustrój samorządowy wymaga dostosowania do nowych czasów. Najważniejszym celem reform powinno być pobudzenie obywateli do świadomego przyjmowania współodpowiedzialności za rozwój lokalny. Obywatelki i obywatele powinni mieć większy wpływ na decyzje dotyczące realizacji polityk publicznych. Aby to się stało, konieczne jest większe uspołecznienie samorządu i odejście od menadżerskiego modelu zarządzania sprawami lokalnymi.

Jeszcze w 2015 roku Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w raporcie dotyczącym sytuacji w naszym kraju informował o generalnie bardzo pozytywnym stanie polskiej samorządności terytorialnej. Podkreślano, że jest ona respektowana, a „polskie organy samorządowe mają szerokie możliwości autonomicznego kształtowania realizowanych polityk publicznych”¹. W przeciągu następných czterech lat sytuacja zmieniła się jednak radykalnie. W kolejnym raporcie, opublikowanym w kwietniu 2019 roku, pisano już bowiem o „alarmistycznych tendencjach w ogólnej sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej”² oraz podkreślano, że samorządność terytorialna została w Polsce znacząco osłabiona, m.in. poprzez wzrost liczby szczegółowych regulacji na poziomie krajowym oraz wszechobecny nadzór nad władzami lokalnymi. Autorzy raportu zwracali przy tym uwagę, że zdecydowana większość negatywnych zmian wynikała nie tyle z formalnych reform legislacyjnych, ile z „aspektów faktycznych i postaw”, związanych z walką polityczną, w której uczestniczą także nastawieni opozycyjnie liderzy samorządowi³. Podobna diagnoza wynika także z analiz przeprowadzonych w ramach *Indeksu Samorządności* przygotowanego przez Fundację Batorego. Na przestrzeni lat 2014–2022 największy spadek wartości indeksu dotyczył bowiem najpierw „siły politycznej samorządu, w drugiej kolejności siły ustrojowej, a w stosunkowo niewielkim stopniu – potencjału zadaniowo-finansowego”⁴. Wspólnym mianownikiem procesów zachodzących w ostatnich latach była recentralizacja państwa, odebranie samorządom samodzielności oraz podporządkowywanie ich władzy centralnej określającej cele rozwoju społeczno-gospodarczego i wyznaczającej priorytety polityk publicznych.

¹ The Congress of Local and Regional Authorities, *Local and regional democracy in Poland*, 2015, s. 1, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-rapporteurs-jos-wienen-netherla/168071aa34> [dostęp online].

² The Congress of Local and Regional Authorities, *Local and regional democracy in Poland*, 2019, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680939003> [dostęp online].

³ Tamże, s. 47.

⁴ Fundacja im. Stefana Batorego, *Indeks Samorządności*, 2023, s. 7, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Indeks-Samorzadnosci-2023.pdf> [dostęp online].

Oczywiście nie ma jednej odpowiedzi na pytanie, co w takiej sytuacji należałoby zrobić czy też jakie zmiany w systemie samorządowym wprowadzić, aby z jednej strony przywrócić sprawczość i skuteczność działania samorządów, a z drugiej ustrzec się dawnych błędów w przyszłości. Dlatego też w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) poprosiliśmy grono ekspertów i ekspertek o przedstawienie propozycji zmian, które mogłyby owe „alarmistyczne tendencje” w samorządzie terytorialnym odwrócić i sprawić, aby ponownie efektywnie realizował zadania w zgodzie z polską konstytucją (i zawartą w niej zasadą pomocniczości) oraz europejskimi standardami (zapisanymi m.in. w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego). Wypracowane rekomendacje zebraliśmy w publikacji *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*⁵. W odniesieniu do zaprezentowanych tam propozycji dotyczących szerokiego spektrum działalności jednostek samorządowych, chciałbym tu zwrócić uwagę wyłącznie na kilka spraw natury ustrojowej.

”

Wspólnym mianownikiem procesów zachodzących w ostatnich latach była recentralizacja państwa, odebranie samorządom samodzielności oraz podporządkowywanie ich władzy centralnej.

Jedną z głównych kwestii problematycznych pozostaje pozycja wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Jest to funkcja polityczna z silnym mandatem wyborczym i znacznymi kompetencjami w zakresie kształtowania sposobów realizacji zadań publicznych. Podkreśliśmy to wyraźnie: w przypadku instytucjonalnych liderów samorządowych mamy do czynienia z politykami stojącymi na czele organów wykonawczych gminy, mającymi potencjał do wywierania decydującego wpływu na działalność urzędów i instytucji samorządowych.

Konsekwencje tego stanu są wielorakie. Po pierwsze, wielokrotnie już zwracano uwagę na niekorzystne oddziaływanie tak silnej pozycji lidera na procesy demokratyczne zachodzące na poziomie lokalnym – w literaturze naukowej czy dyskursie publicznym aż nadto jest przykładów obrazujących zawłaszczanie sfery publicznej przez lokalnych włodarzy i powiązane z nimi grupy interesów. Efekty, w mniejszej lub większej skali, są coraz bardziej widoczne: „problemem wielu społeczności terytorialnych pozostaje to, że obywatele są milczącymi statystami działań władz”⁶, często sfrustrowanymi swoją niemocą skutkującą swego rodzaju demokratyczną apatią. Nie chcę przez to oczywiście powiedzieć, że sprawy mają się tak wszędzie, niemniej badania⁷ zrealizowane przez FRDL w 2023 roku na dużej ogólnopolskiej próbie dorosłych Polaków (N=2000) wskazują, że jedynie 44% obywateli ma poczucie wpływu na sprawy swojej gminy czy miasta.

”

„Problemem wielu społeczności terytorialnych pozostaje to, że obywatele są milczącymi statystami działań władz”.

Po drugie, silna pozycja polityczna lidera samorządowego w wielu wypadkach ma przełożenie na jego działalność wykraczającą poza scenę lokalną. Zwracano na to uwagę w przytaczanych wyżej raportach Rady Europy. Działalność polityczna samorządowców na arenie krajowej potencjalnie może mieć wpływ na sytuację ustrojową samorządu. Jeśli samorządowi politycy decydują się na udział w partyjnej walce politycznej, to muszą mieć świadomość, że konsekwencje takiej działalności mogą być różne – parafrazując znane powiedzenie – kto mieczem wojuje, ten od miecza może zginąć. I nie byłoby w tym problemu żadnego, gdyby konsekwencje, o których mowa, dotyczyły wyłącznie świadomie podejmujących swe decyzje polityków.

⁵ Publikacja dostępna na stronach FRDL: <https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne/potrzeba-zmian-w-samorzadzcie-terytorialnym-1>

⁶ B. Gąciarz, J. Bartkowski, *Samorząd a rozwój. Instytucje, obywatele, podmiotowość*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, 2012, s. 95.

⁷ *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, FRDL 2024; w druku.

Niestety, dotyczą one także społeczności lokalnych, które pozbawiane są albo zasobów służących rozwiązywaniu lokalnych problemów, albo decyzyjności w sprawach, które je bezpośrednio dotyczą. Dlatego też Jerzy Regulski w 2013 roku pisał o tym, że ustawa wprowadzająca bezpośrednie wybory wójtów zmieniła ustrój gmin, nie dokonując odpowiednich korekt dotyczących podziału kompetencji. Tymczasem podział władzy na szczeblu lokalnym powinien przebiegać na zasadzie rozdzielenia władzy politycznej i administracyjnej. Zmiana obecnie obowiązujących rozwiązań mogłaby przyczynić się do istotnego wzmocnienia demokratycznego charakteru samorządności terytorialnej oraz przygotować zarówno samorząd, jak i społeczności lokalne na nowe czasy, w których działalność inwestycyjna, powiązana z menadżerskim stylem zarządzania lokalnymi strukturami administracyjnymi, będzie tracić na znaczeniu. Skoro jednak likwidacja bezpośrednich wyborów wójta mogłaby być odebrana jako pozbawienie ludzi jakiegoś przywileju, to Jerzy Stępień proponuje⁸, aby zachowując aktualny model wyborczy, powierzyć wójtowi funkcję przewodniczącego rady, pod warunkiem, że jednocześnie na czele urzędu gminy postawiony zostanie wyłoniony w konkursie dyrektor generalny tegoż urzędu, z jasno wyznaczonymi zadaniami i zakresem kompetencji. Alternatywą może być przyjęcie modelu stosowanego w niektórych krajach europejskich, gdzie liderem jednostki samorządowej w roli przewodniczącego rady zostaje ten przedstawiciel zwycięskiego ugrupowania w wyborach do rad, który uzyska największą liczbę głosów.



Podział władzy na szczeblu lokalnym powinien przebiegać na zasadzie rozdzielenia władzy politycznej i administracyjnej. Taka zmiana mogłaby przyczynić się do istotnego wzmocnienia demokratycznego charakteru samorządności terytorialnej oraz przygotować zarówno samorząd, jak i społeczności lokalne na nowe czasy.

Powyższe kwestie zwracają uwagę na jakość działania organów uchwałodawczych na poziomie lokalnym. W obecnym modelu powszechnie mówi się o „bezradnych radnych”, a przykłady marginalizowania pozycji rad są aż nadto liczne. Brak poczucia sprawczości przekłada się na coraz mniejszą aktywność radnych, co z kolei skutkuje ich podrzędną pozycją względem organów wykonawczych. Rady mogą odgrywać większą rolę w decydowaniu o lokalnych sposobach realizacji zadań publicznych i mogą również o wiele bardziej efektywnie monitorować działalność instytucji samorządowych, o ile powstaną skuteczne mechanizmy wspierające procesy decyzyjne zachodzące w ciałach kolegialnych. Powinny one umożliwiać swobodne korzystanie przez radnych z ekspertyz zewnętrznych, konsultacji prawnych czy konsultacji społecznych. Konieczne jest do tego sprawnie funkcjonujące biuro rady, dysponujące wydzielonym budżetem oraz realną, autonomiczną możliwością korzystania z zaplecza instytucjonalnego jednostki samorządu.



Brak poczucia sprawczości przekłada się na coraz mniejszą aktywność radnych, co z kolei skutkuje ich podrzędną pozycją względem organów wykonawczych.

Inną, istotną przeszkodą w efektywnej działalności rad lokalnych są niskie kompetencje radnych. Dostępne dane wskazują, że obecnie ogólnie mniej niż połowa z nich (42%) posiada wykształcenie wyższe (w gminach wiejskich jest to zaledwie nieco ponad 30%). Jednocześnie radni bardzo rzadko uczestniczą w szkoleniach czy innych formach podnoszenia swoich kompetencji. Oczywiście, nie chcę przez to powiedzieć, że rady

⁸ Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 latach doświadczeń), w: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2023.

powinny składać się wyłącznie z profesorów, ale warto zwrócić uwagę, że to radni głosują m.in. w sprawach dotyczących lokalnego budżetu, podejmują uchwały dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego, decydują o wyborze inwestycji czy wysokości stawek podatków i opłat lokalnych. Decyzje te, jeśli mają być podejmowane świadomie, wymagają znajomości materii rzeczy i rozumienia skomplikowanych zależności prawnych, społecznych i instytucjonalnych. Samo zaufanie społeczne może się tu okazać niewystarczające.

Dlatego należy coś zrobić, aby zwiększyć zainteresowanie kandydowaniem w wyborach lokalnych wśród ludzi, którzy mogą wnieść do rad szerszy zakres kompetencji powiązanych z bogatszym spektrum doświadczeń życiowych i zawodowych. Oznacza to, że trzeba dążyć do zniesienia barier wejścia do systemu i urealnienia kompensacji kosztów związanych z tak określonym uczestnictwem w życiu publicznym. Tymczasem, istotną barierą powstrzymującą wielu przedsiębiorczych ludzi od angażowania się w działalność samorządową jest jawność oświadczeń majątkowych. Należy ją znieść. Konieczność składania takich oświadczeń powinna zostać utrzymana, jednak przy wyłączeniu ich jawności – doświadczenie pokazuje, że nie ma żadnego powodu, aby sąsiad miał w szczegółach poznawać stan majątku kandydata na radnego. Inną kwestię stanowią Urząd Skarbowy czy organy powołane do przeciwdziałania korupcji, które powinny być właściwym i jedynym adresatem składanych deklaracji.

Osobną sprawą jest natomiast publiczna kontrola nad działalnością wykonywaną przez radnych w trakcie sprawowania mandatu – tu jawność jest potrzebna, aby wykluczyć powstawanie układów klientelistycznych czy nieetycznych działań powiązanych z nadużywaniem pozycji społecznej. Jawny powinien być zatem rejestr zatrudnienia oraz sprawowanych funkcji w organach administracji publicznej, spółkach komunalnych czy też w organizacjach pozarządowych.

Kolejną sprawą jest odpowiednia rekompensata za czas poświęcony na sprawowanie mandatu radnego/radnej. Dotychczas funkcjonujący system diet powinien zostać zastąpiony rekompensatami za utracone zarobki, co pozwoliłoby na urealnienie kosztów związanych ze sprawowaniem mandatu przez osoby znajdujące się w różnych sytuacjach zawodowych. Do rozważenia pozostaje możliwość utrzymania jakiejś diety minimalnej, tak aby system rekompensat nie ograniczał się wyłącznie do osób aktywnych zawodowo. Wreszcie, należy wprowadzić efektywny system podnoszenia kwalifikacji radnych – szkolenia radnych powinny być finansowane ze środków publicznych w ramach wydzielonego budżetu rady.

Ograniczona objętość tego tekstu nie pozwala mi niestety na omówienie innych, istotnych z punktu widzenia ustroju samorządowego kwestii. Należą do nich m.in.:

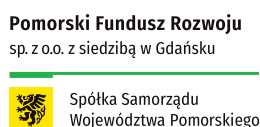
1. problematyka nadzoru na działalnością jednostek samorządowych – konieczne jest przekazanie go od wojewodów do sądów administracyjnych, co umożliwi uniezależnienie weryfikacji decyzji podejmowanych przez władze samorządowe od wpływów politycznych i pozytywnie wpłynie na niezależność funkcjonowania władz lokalnych;
2. zagadnienia związane ze wzmocnieniem mechanizmów społecznej kontroli nad działalnością samorządów, co powinno wiązać się m.in. z wprowadzeniem nowych, jednolitych standardów w zakresie prowadzenia biuletynów informacji publicznej oraz ograniczeniem działalności propagandowej władz lokalnych na rzecz zwiększenia roli niezależnej prasy i pluralizmu lokalnej debaty publicznej;
3. kwestia wzmocnienia pozycji i roli powiatów – powinny one dysponować większym zakresem zadań przejętych od administracji wojewódzkiej oraz być ściślej powiązane z funkcjonującymi na ich terytorium gminami – np. przez formalne włączenie liderów gmin w powiatowe procesy decyzyjne, co mogłoby wiązać się ze zmianą formuły powoływania rady powiatu;
4. zagadnienie roli i kompetencji sekretarzy jednostek samorządu – ich rola winna zostać wyraźnie zdefiniowana w kierunku bezpośredniego nadzoru nad korpusem urzędników lokalnych;
5. sprawa wzmocnienia roli programowania rozwoju lokalnego i współtworzenia usług publicznych przez mieszkańców – powinno się to wiązać ze wzmocnieniem mechanizmów demokracji partycypacyjnej.

Na koniec warto także zwrócić uwagę, że ustrój samorządowy, w swym pierwotnym kształcie, projektowany był niemal cztery dekady temu w takich, a nie innych warunkach historycznych, kulturowych i cywilizacyjnych. Zmiany w sferze technologicznej, które dokonały się od tamtego czasu są ogromne – dość powiedzieć, że wprowadzaniu reform samorządowych nie towarzyszyła tak intensywna, jak dzisiaj wymiana informacji w sferze publicznej – nie było internetu, telefonii komórkowej, mediów społecznościowych, sztucznej inteligencji etc. Ich konsekwencją jest zmiana wzorców uczestnictwa w życiu społecznym, której powinna towarzyszyć poważna refleksja nad tym, jak dostosować system samorządowy do nowych czasów. Potrzebne jest odejście od menadżerskiego zarządzania na poziomie lokalnym i przyjęcie rozwiązań bardziej włączających społeczności lokalne w podejmowanie decyzji o sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą. A to wymaga, jak to w artykule 3. określa Europejska Karta Samorządu Lokalnego, nie tylko wprowadzenia zmian prawnych, ale także zbudowania społecznych zdolności do współdecydowania i współodpowiedzialności za sprawy lokalne. Jak bowiem zauważył kiedyś Jerzy Reguński: „najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki”.

O autorze

Dr **Cezary Trutkowski** – socjolog, konsultant samorządowy i badacz społeczny. Jako ekspert Rady Europy wspomagał rozwój samorządów w większości krajów Europy centralnej i wschodniej oraz na Kaukazie. Współpracował z UNDP, OSCE i Bankiem Światowym oraz z wieloma instytucjami krajowymi przy realizacji projektów skierowanych do samorządów terytorialnych. Od 1999 roku współpracuje z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego – początkowo jako lider jednego z projektów, potem realizując zadania dyrektora programowego, a po kilkuletniej przerwie jako Prezes Zarządu Fundacji.

Partnerzy



Partnerzy numeru

