



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Warszawa, styczeń 2018

Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku

dr hab. Dawid Sześciło

Wprowadzenie

W środowiskach samorządowych panuje dziś powszechne przekonanie, że obecnej większości parlamentarnej nie po drodze z silnym samorządem terytorialnym, a jej długofalowym celem jest stopniowe rozmontowywanie autonomii lokalnej. W tym tekście analizujemy najważniejsze działania legislacyjne obecnego parlamentu w sprawach istotnych dla samorządów. Na tej podstawie staramy się ustalić, do jakiego stopnia obawy o przyszłość polskiego samorządu są uzasadnione i na ile grozi nam tytułowa recydywa centralizmu. Ważne jest przy tym, by na okres po 2015 roku nie patrzeć w oderwaniu od polityki samorządowej wcześniejszych ekip rządzących. Nie jest bowiem tak, że napięcie w relacjach rząd-samorząd to zjawisko nowe, a decentralizacja była wcześniej zasadą nie tylko formalnie uznawaną, ale też respektowaną w praktyce. Dlatego oceniamy tu politykę państwa względem samorządu również we wcześniejszym okresie, tj. po ukształtowaniu obecnego modelu ustrojowego samorządu w wyniku reform rządu Jerzego Buzka.

Jaki zbudowaliśmy samorząd? Aktywa i pasywa polskiego samorządu

Samorząd terytorialny występuje w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej, choć trudno mówić o jednolitym modelu. W tabeli poniżej wyróżniono trzy podstawowe rodzaje samorządu, różniące się zwłaszcza zakresem zadań i autonomii względem władzy centralnej.

Model	Relacje z centrum	Zakres zadań	Autonomia finansowa	Natura reform	Pozycja ustrojowa	Państwa
Anglosaski	Silna zależność programowa, autonomia operacyjna	Relatywnie szeroki	Mocno ograniczona	Scentralizowana, odgórna, nacisk na ekonomizację działań i jakość usług publicznych	Brak konstytucyjnego unormowania	Wielka Brytania i Irlandia
Europa Północna i Środkowa	Szeroka autonomia	Bardzo szeroki	Znacząca	Poprawa efektywności ekonomicznej, rewitalizacja demokracji lokalnej	Konstytucyjnie normowane	Norwegia, Szwecja, Dania, Austria, Szwajcaria, Niemcy, Holandia
Frankoński	Mocno ograniczona autonomia	Relatywnie niewielki	Mocno ograniczona	Wzmacnianie demokracji lokalnej	Konstytucyjnie normowane	Francja, Włochy, Belgia, Hiszpania, Portugalia, częściowo Grecja

Źródło: S. Mazur, *Modernizacja samorządu lokalnego w wybranych krajach – ujęcie modelowe*, [w:] *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, S. Mazur (red.), Kraków 2015.

Polski samorząd można opisać z użyciem tych samych parametrów, które wykorzystano do przygotowania klasyfikacji poniżej:

Aspekt	Charakterystyka polskiego samorządu
Relacje z centrum	Szeroka autonomia zadaniowo-kompetencyjna, nadzór administracji nad samorządem ograniczony do kontroli legalności działania władz lokalnych i regionalnych
Zakres zadań	Szeroki: rozległa odpowiedzialność za zapewnienie większości usług publicznych, ale z istotnymi ograniczeniami (np. ochrona zdrowia)
Autonomia finansowa	Ograniczona ze względu na zależność od transferów z budżetu centralnego i ograniczone kompetencje w zakresie podatków lokalnych
Natura reform (do 2015 roku)	Poprawa efektywności ekonomicznej, zwiększenie kontroli nad finansami samorządowymi
Pozycja ustrojowa	Silna pozycja konstytucyjna: decentralizacja jako zasada ustrojowa; szczegółowa regulacja samodzielności samorządu

Polskiemu samorządowi – tak jak został określony na skutek reform lat dziewięćdziesiątych – jest więc blisko do modelu rozległej decentralizacji, charakterystycznego dla państw nordyckich, a także stabilnych demokracji kontynentalnej Europy. To zasługa nie tylko konstytucji z 1997 roku czy reformy z 1998–1999 roku, rozciągającej samorząd na poziom regionalny i poszerzającej spektrum jego zadań,

ale także wyposażenia samorządu w majątek czy wprowadzenia formalno-instytucjonalnych gwarancji ochrony samodzielności samorządów. Za sprawą przeprowadzonych na początku lat dziewięćdziesiątych przemyślanych zmian ustrojowych, które opierały się na rozumieniu idei samorządności i komunalnej samodzielności, udało się stworzyć samorząd jako podmiot realnie odrębny od władzy centralnej, a nie wyłącznie nominalny, jak w okresie PRL. Nie była to jednak ścieżka oczywista dla państw przechodzących transformację ustrojową w tym samym okresie: Węgry są przykładem kraju, gdzie samorząd w okresie przemian nie został na dobre zakorzeniony.

Nic więc dziwnego, że centralistycznie nastawiona ekipa Victora Orbána skutecznie przeprowadziła proces faktycznego demontażu samorządu, i to w dość krótkim czasie. W ramach reformy konstytucyjnej z 2011 roku, obok wielu innych kontrowersyjnych zmian, zdecydowano o znaczącym osłabieniu pozycji samorządów. W poprzedniej konstytucji Węgier samorząd był definiowany jako samodzielna i demokratyczna władza lokalna. W nowej ustawie zasadniczej sprowadzono go do roli wykonawcy polityki państwa na poziomie terenowym. W dalszej kolejności zmieniono system wyborczy, znacząco redukując liczbę mandatów w organach przedstawicielskich samorządów. Umocnił się dzięki temu większościowy model rządzenia na poziomie lokalnym i zmniejszyła się reprezentatywność w składzie rad. Następnie odtworzono powiatowe urzędy administracji rządowej, znajdujące się pod bezpośrednią kontrolą rządu centralnego. Po pewnym czasie przejęły one zadania powiatowej administracji samorządowej. Stanowiska szefów administracji powiatowej zostały obsadzone politykami Fideszu.

Według badań CBOS dla blisko 60 proc. Polaków bardzo ważną cechą demokratycznego systemu rządzenia jest przekazywanie jak najszerszych kompetencji samorządom i organizacjom społecznym. Zarazem tylko według 30 proc. obywateli cel ten nie jest realizowany w sposób wystarczający, co należałoby traktować jako przyzwolenie dla pogłębienia procesu decentralizacji, a nawet wskazanie, że to dobra droga.

Fakt, że idea samorządności nie jest dla obojętna dla obywateli, potwierdzają też inne badania. Połowa respondentów nie zgadza się bowiem ze stwierdzeniem, że władze lokalne nie muszą być wcale wybierane przez mieszkańców, jeśli zapewni się ludziom w gminie dobrej jakości usługi publiczne. Zarazem niepokój może wzbudzać fakt, że o ile poparcie dla idei samorządowej w dużych miastach (powyżej 0,5 mln mieszkańców) i wśród obywateli z wyższym wykształceniem oraz lepiej sytuowanych jest spore, o tyle wśród mieszkańców średnich miast (20–100 tys.) oraz o najniższych dochodach przeważają osoby, dla których możliwość wybierania swoich lokalnych przedstawicieli nie ma istotnego znaczenia.

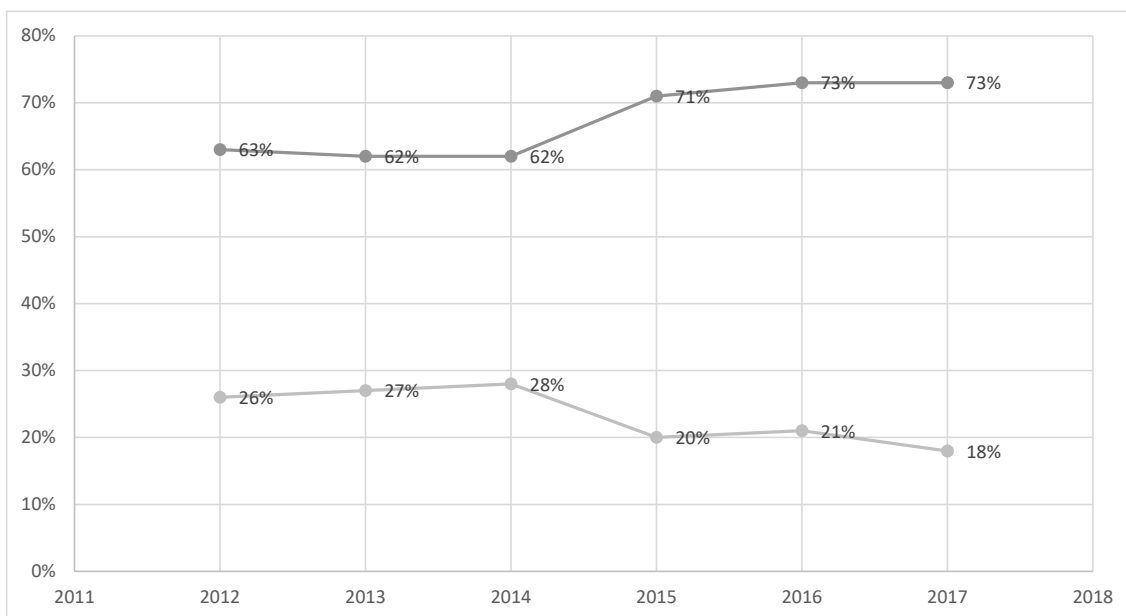
Decentralizacja i samorządność w oczach obywateli. Najważniejsze wyniki badań

64%	Wybory samorządowe – pośród innych typów wyborów – mają dla mnie bardzo istotne znaczenie (2014)
58%	Przekazywanie jak najszerszych kompetencji samorządom i organizacjom społecznym jest dla mnie bardzo ważne (2017)
51%	Ogólny bilans wykonywania zadań przez samorzady jest zdecydowanie pozytywny lub raczej pozytywny (2015)
50%	Nie zgadzam się ze stwierdzeniem, że władze lokalne nie muszą być wybierane przez mieszkańców, jeśli zapewni się ludziom dobrej jakości usługi publiczne (2014)

Źródło: CBOS: Ranga wyborów samorządowych i zainteresowanie decyzji władz różnych szczebli (2014); 25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej (2015); Oceny działalności instytucji publicznych oraz Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce (2017).

Warto również odnotować, że obywatele wyrażają wsparcie nie tylko dla samej idei samorządowej, ale także dla praktyki działania władz samorządowych. Według badań CBOS z września 2017 roku dobrze ocenia ich pracę blisko 3/4 badanych, a wskaźnik ten systematycznie rośnie (zob. wykres 1).

Wykres 1: Ocena pracy władz samorządowych (2012–2017)



Źródło: CBOS, Oceny działalności instytucji publicznych. Komunikat z badań nr 127/2017, Warszawa 2017.

Wsparcie obywateli dla decentralizacji jako idei, ale także dla praktyki „samorządzenia” to najlepszy dowód, że samorząd się w Polsce zakorzenił i nie tylko brak przesłanek do jego osłabiania, ale istnieją też silne argumenty, by go umacniać: poprzez poszerzanie zakresu spraw, które są zarządzane z poziomu lokalnego czy regionalnego, i przez zwiększanie możliwości działania władz samorządowych. Zarazem nie wolno lekceważyć wciąż zauważalnej grupy obywateli obojętnych wobec samorządu, których dotychczasowa praktyka jego działania nie przekonała do idei decentralizacji. Wyzwaniem pozostaje więc nie tylko głębokość decentralizacji (zakres samodzielności samorządów i zadań im powierzonych), ale też jej jakość, czyli umacnianie demokracji lokalnej w sposób, który zbuduje trwałe wsparcie obywateli dla samorządu.

Niestety, wiele przemawia za stwierdzeniem, że polityka kolejnych rządów wobec samorządu to okres straconych szans na szerszą i lepszą decentralizację. Zacznijmy jednak od pozytywów, czyli zmian, które umocniły polską samorządność.



1999–2015: Nowe aktywa samorządu

Samorząd regionalny jako podmiot polityki rozwoju wspomaganey funduszami europejskimi

Najważniejszy impuls dla upodmiotowienia i umocnienia polskiego samorządu wiązał się z akcesją do Unii Europejskiej i uzyskaniem dostępu do oferowanego przez UE finansowego wsparcia rozwojowego. W uchwalonej w 2006 roku ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a następnie w kluczowym dokumencie strategicznym, czyli Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013, przyjęto założenie, że samorząd regionalny będzie odpowiadał za zarządzanie ok. 1/4 wszystkich funduszy UE zarezerwowanych dla Polski, tj. 16,5 mld euro. W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 wartość programów regionalnych jeszcze się zwiększyła i wynosi 31,5 mld euro, czyli ok. 40 proc. wszystkich środków przeznaczonych dla Polski. Dzięki obraniu kursu na decentralizację przy zarządzaniu funduszami europejskimi samorząd regionalny zyskał narzędzia do realizacji swoistej podstawowej misji, czyli wspierania rozwoju regionalnego. Bez unijnego zastrzyku wiele celów zarysowanych w strategiach rozwoju regionalnego uchwalanych przez sejmiki województw musiałoby pozostać na papierze.

Regionalny transport kolejowy w rękach samorządów

Mniej znaczącym, ale ważnym z punktu widzenia obywateli krokiem w stronę zwiększenia roli samorządu województwa stało się przejście przez regiony w 2004 roku odpowiedzialności za „organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich, wykonywanych w ramach obowiązku służby publicznej, oraz nabywanie kolejowych pojazdów szynowych”. Jak podkreśla się w literaturze: „Władze samorządowe nałożone na nie nowe zadanie potraktowały bardzo odpowiedzialnie”¹. Samorządy województw rozpoczęły inwestycje w tabor kolejowy, a niektóre powołały spółki przewozowe. Pierwszy uczynił to samorząd województwa mazowieckiego – w 2005 roku uruchomił on Koleje Mazowieckie, które przejęły pracowników i tabor regionalnego oddziału państwowej spółki PKP Przewozy Regionalne. Niestety, nie powiodło się przejście innych oddziałów PKP PR przez samorządy województw. W efekcie samorządowe spółki kolejowe takie jak Koleje Mazowieckie (czy powołane później Koleje Dolnośląskie) stały się de facto konkurentami państwowego molocha, jakim było PKP PR. W dodatku konkurencja okazała się nierówna, ponieważ PKP PR było ustawowo chronione przed upadłością, niezależnie od wyniku finansowego tej spółki. Rozwiązaniem tego problemu miała być regionalizacja PKP PR w 2007 roku, czyli przejście spółki przez samorządy wszystkich województw. Nasilające się trudności finansowe spółki, a wręcz ryzyko upadłości spowodowały jednak, że w 2015 roku do spółki wróciło państwo, które poprzez rządową Agencję Rozwoju Przemysłu przejęło większościowy pakiet akcji Przewozów Regionalnych. Samorządy wojewódzkie pozostały akcjonariuszami mniejszościowymi. Większość z nich podpisała też ze spółką umowy na świadczenie usług przewozowych. Niektóre z województw zachowały jednak własnych przewoźników (Koleje Mazowieckie, Koleje Dolnośląskie, Koleje Śląskie, Koleje Małopolskie, Koleje Wielkopolskie).

¹ J. Górny, *Samorząd wojewódzki jako organizator kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG” 2016, 19(4), s. 72–81.

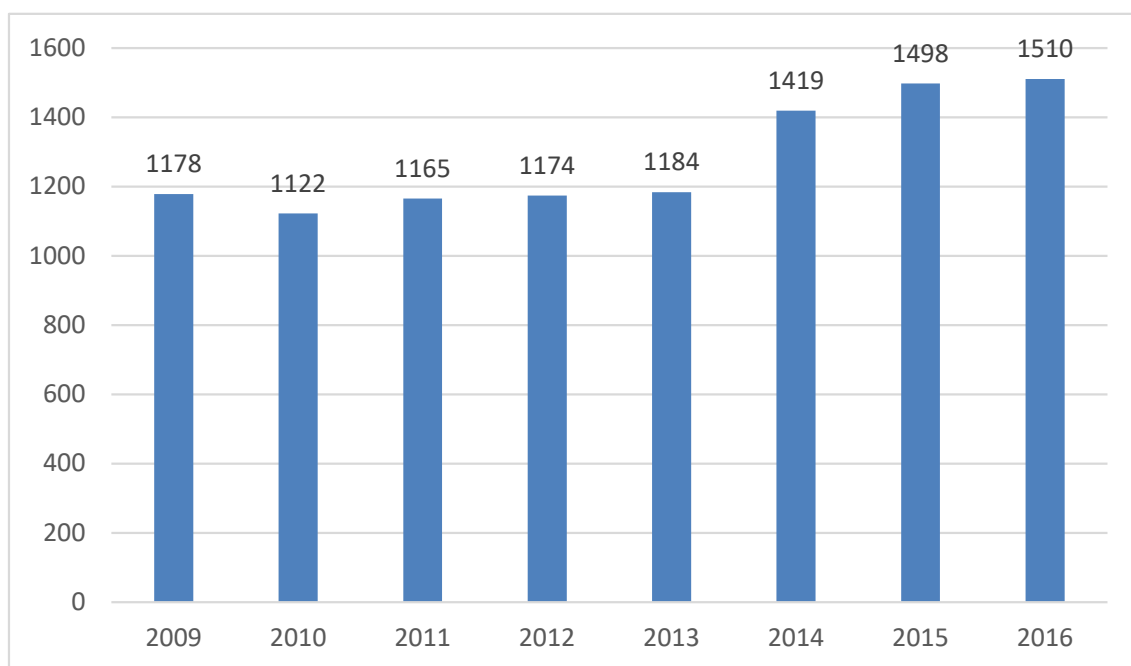
Rewolucja śmieciowa: od prywatyzacji do usamorządowienia

Do lipca 2013 roku funkcjonował w Polsce system gospodarowania odpadami, który pozostawał ewementem na skalę europejską. Gminy odpowiadały wprawdzie za budowę i utrzymanie instalacji do składowania czy utylizacji odpadów, ale odpowiedzialność za dostarczanie odpadów do tych instalacji spoczywała na właścicielach nieruchomości. Mieli oni obowiązek zawrzeć w tym celu umowę z wybranym przez siebie przedsiębiorstwem odbierającym odpady. System był nieszczelny. Jego symbolem stały się dzikie wysypiska śmieci w lasach, dokąd wiele osób wołało wywozić śmieci, aby zaoszczędzić na opłatach za wywóz wyliczanych według ilości produkowanych odpadów. Od 1 lipca 2013 roku śmieci stały się „własnością gmin”, które przejęły odpowiedzialność również za ich odbieranie od mieszkańców. System finansuje się z opłat uiszczanych przez mieszkańców na rzecz gminy. Ich wielkość nie zależy już od produkcji odpadów. Nowy system wciąż przechodzi „choroby wieku dziecięcego”, takie jak zawyżanie wysokości opłat czy niskie wskaźniki recyklingu odpadów, ale sama idea usamorządowienia tej sfery zadań oraz główne założenia reformy niewątpliwie przyczyniły się do wzmocnienia samorządów.

Fundusz sołecki: reanimacja sołectw

Sołectwa pozostają jedną z najtrwalszych instytucji życia lokalnego w Polsce, ale ich rola w systemie samorządowym jest marginalna. Nie posiadają własnych zadań, budżetu czy podmiotowości prawnej. Dobrym krokiem w stronę reanimacji sołectw przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji gmin okazało się przyjęcie w 2009 roku ustawy o funduszu sołeckim. Fundusz stanowi wyliczoną na podstawie ustawowego algorytmu kwotę, która jest rozdysponowywana na projekty zgłaszane przez same sołectwa, służące poprawie jakości życia ich mieszkańców. Wyodrębnienie funduszu przez radę gminy jest dobrowolne, ale możliwość uzyskania z budżetu państwa zwrotu części wydatków na ten cel spowodowała, że większość gmin, gdzie sołectwa istnieją, zdecydowała się na wyodrębnienie funduszu (zob. wykres 2).

Wykres 2: Liczba gmin, w których wyodrębniono fundusz sołecki



Źródło: dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (liczba gmin, w których istnieją sołectwa – 2175).

1999–2015: Stracone szanse

Decentralizacja problemów, centralizacja zasobów

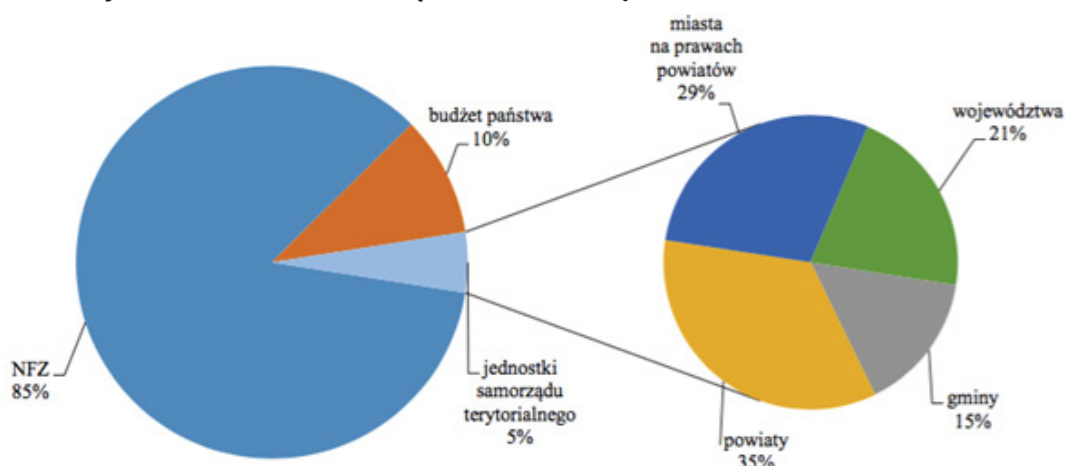
W newralgicznych sferach zadań publicznych władza centralna wykazuje się tendencją do obarczania samorządów najtrudniejszymi obowiązkami i do wyznaczania im najbardziej problematycznych obszarów odpowiedzialności, podczas gdy sobie pozostawia kontrolę nad kluczowymi decyzjami czy zasobami, głównie finansami. Jeśli rozpatrywać wagę zadania publicznego, to okaże się, że najbardziej niesprawiedliwy, zgoła patologiczny schemat rozkładu odpowiedzialności znajdziemy w systemie opieki zdrowotnej, gdzie na samorzady przerzucono obowiązek prowadzenia większości szpitali publicznych, a jednocześnie ustawiono je w roli petenta Narodowego Funduszu Zdrowia, który trzyma kontrolę nad finansami (zob. tabele poniżej).

Tabela 1: Szpitale publiczne w Polsce według struktury właścicielskiej (2014)

Organ założycielski (tworzący)	Liczba szpitali	Łączna liczba łóżek
Szpitala uniwersyteckie	40	21 290
Szpitala wojewódzkie	175	69 231
Szpitala powiatowe	186	47 172
Szpitala należące do gmin i miast na prawach powiatu	43	11 933
Szpitala podlegające Ministerstwu Zdrowia (w tym instytuty badawcze) i innym resortom	48	14 507
Szpitala prywatne	605	43 923
Razem	1 097	208 056

Źródło: Bank Światowy, Poprawa finansowej stabilności szpitali: w kierunku podejścia strategicznego, Waszyngton 2014.

Schemat 1: Wydatki centralne i samorządowe na ochronę zdrowia



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Zdrowie i ochrona zdrowia w 2014 r., Warszawa 2015.

Taki model powoduje, że samorzady są pozbawione instrumentów prowadzenia polityki zdrowotnej, a jednocześnie to przeciw nim – jako operatorom szpitali – kieruje się niezadowolone mieszkańców z dostępności i jakości opieki zdrowotnej. Problem byłby mniejszy, gdyby nakłady na ochronę zdrowia w Polsce znajdowały się na poziomie choćby zbliżonym do średniej OECD. Tymczasem przy obecnym poziomie finansowania z NFZ wiele samorządów staje przed koniecznością łatania dziur w szpitalnych budżetach, zamiast prowadzić aktywną politykę zdrowotną. Władza centralna ustawia się natomiast w wygodnej roli płatnika, którego problemy na dole dotyczą w niewielkim stopniu.

Żaden rząd po odejściu gabinetu Jerzego Buzka nie podjął znaczących kroków w stronę realnej decentralizacji ochrony zdrowia. Przeciwnie, rząd Leszka Millera zlikwidował regionalne kasy chorych, które były namiastką usamorządowienia roli płatnika w systemie opieki zdrowotnej, zastępując je w pełni podporządkowanym ministrowi zdrowia NFZ-em. W późniejszym okresie zachęcano samorzady do wyzbycia się szpitalnego problemu – rozwiązaniem miała być prywatyzacja placówek. Tak należy odczytywać reformę rządu Donalda Tuska z 2011 roku, kiedy to wprowadzono procedurę (a w niektórych przypadkach obowiązek) przekształcania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe, co ułatwiało zbywanie szpitali prywatnym inwestorom.

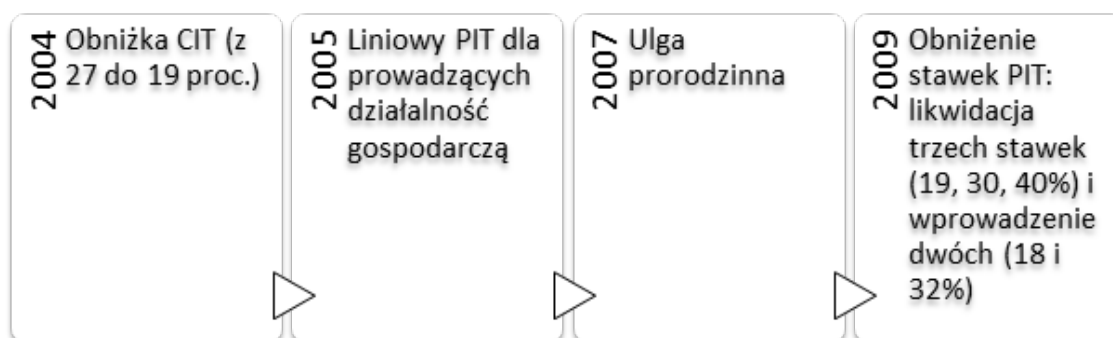
Ciosy podatkowe i uzależnienie od budżetowej kroplówki

Według danych za rok 2015 udział dochodów własnych w całości dochodów wszystkich szczebli samorządu przekroczył 52 proc. Wśród nich zdecydowanie największe znaczenie mają udziały w dochodach z podatków centralnych PIT i CIT, a także dochody z podatku od nieruchomości, które łącznie odpowiadają za ponad 60 proc. wpływów własnych samorządów. Budżety samorządów są dopełnione wpływami z subwencji (głównie oświatowej) oraz dotacjami ze środków centralnych (22 proc. dochodów własnych). Taka struktura dochodów samorządowych utrzymuje się w zasadzie od wejścia w życie ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 roku.

Na pierwszy rzut oka, jeśli zatrzymamy się na poziomie ogólnych wskaźników, mamy więc do czynienia z systemem umiarkowanej (połowicznej) decentralizacji finansowej. Połowę dochodów bowiem samorzady mogą dysponować samodzielnie, a druga połowa to transfery centralne na ściśle określony cel. Trzeba jednak odnotować, że w okresie 1999–2004–2015, a zwłaszcza do 2009 roku decyzje podejmowane na poziomie centralnym nie sprzyjały poszerzaniu finansowej samodzielności samorządów.

Chodzi zwłaszcza o zmiany w PIT i CIT (zob. schemat poniżej), gdzie stopniowe zmniejszanie obciążeń fiskalnych wobec obywateli i przedsiębiorców uderzyło w samorzady. Żadna z niekorzystnych zmian w tym zakresie nie została samorządom zrekompensowana przez władze centralne. Dodatkowo nie spełniły się dotychczas oczekiwania dotyczące istotnych reform podatków lokalnych zwiększających ich udział w dochodach samorządowych. Za straconą szansę należy uznać zwłaszcza brak jakichkolwiek postępów w dyskusji nad zmianą formuły podatku od nieruchomości na rodzaj podatku powiązanego z wartością nieruchomości (tzw. podatek katastralny).

Schemat 2: Kluczowe zmiany podatkowe niekorzystnie wpływające na dochody własne samorządów



Nieudana demokratyzacja

Myślenie o władzy lokalnej w najbardziej rozwiniętych demokracjach ewoluuje dziś od klasycznych mechanizmów przedstawicielskich w stronę demokracji partycypacyjnej i współzarządzania sprawami lokalnymi bezpośrednio przez obywateli. Jak to się czasem ujmuje w anglojęzycznym obiegu naukowym, obserwujemy transformację from local government to local governance, czyli od rządzenia do współzarządzania. Nie chodzi przy tym o próbę wskrzeszenia ideału demokracji bezpośredniej, czyli decydowania o wszystkich sprawach bezpośrednio przez ogół mieszkańców w formie referendum czy zgromadzeń lokalnych. Istotą jest zmiana modelu lokalnego przywództwa. Odwołując się do idei Henry'ego Mintzberga, od leadership powinniśmy pójść w stronę communityship, czyli zarządzania kolektywnego, współdecydowania i otwartej komunikacji.

Tymczasem polskie prawo samorządowe w kwestii partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu publicznym zatrzymało się we wczesnych latach dziewięćdziesiątych. Zauważmy, że brakuje w nim nawet niektórych mechanizmów partycypacji dostępnych na poziomie ogólnopaństwowym. Ustawy samorządowe nie gwarantują np. obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej czy wysłuchania publicznego na forum rady. Konsultacje społeczne są w ustawach samorządowych traktowane jako narzędzie nieobowiązkowe w większości spraw. Referenda w sprawach istotnych dla mieszkańców

Co więcej, nie tylko zaniedbaliśmy wsparcie partycypacji obywatelskiej, ale też zapomnieliśmy o usprawnieniu tradycyjnych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej. Wprowadzone w 2002 roku bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – choć niewątpliwie zwiększyły wagę i legitymizację wyborów lokalnych – wywołały też mniej pożądane procesy. Okazało się bowiem, że mimo formalnie wiodącej roli rady w rządzeniu gminą, bezpośrednio wybierany i usuwalny wyłącznie w drodze referendum wójt (burmistrz, prezydent miasta) może przejąć rolę faktycznego „szefa gminy”. Umożliwiają mu to następujące przywileje: wyłączna inicjatywa uchwałodawcza w sprawach

budżetowych, możliwość obsadzania stanowisk w instytucjach komunalnych, przewaga informacyjna nad radnymi wynikająca ze wsparcia całego aparatu administracyjnego, a także silny, osobisty mandat udzielony przez wyborców, który stawia go na uprzywilejowanej pozycji w lokalnych sporach. Co więcej, kompetencje kontrolne rad nad wójtami (burmistrzami, prezydentami) są raczej wątpliwe, a obowiązek organu wykonawczego w zakresie rozliczania się przed radą i mieszkańcami z efektów swojej pracy nie został zagwarantowany. Rozszerzenie w wyborach w 2014 roku jednomandatowych okręgów wyborczych na wszystkie rady gmin doprowadziło – szczególnie w miastach o średniej wielkości – do zmniejszenia reprezentatywności rad, zdominowanych teraz przez przedstawicieli dwóch, a czasem nawet tylko jednego komitetu wyborczego. Co więcej, w wielu przypadkach są to komitety wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co umacnia jeszcze „lokalny prezydencjalizm”².

Niepokojące są nie tylko słabość mechanizmów lokalnej demokracji, ale też reakcje elit samorządowych na próby ich wzmocnienia. Symptomatyczne były losy przygotowanego w Kancelarii Prezydenta Bronisława Komorowskiego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw, którego pierwsza wersja pojawiła się w październiku 2011 roku. Projekt nie był rewolucyjny. Zakładał jedynie rozszerzenie zakresu konsultacji społecznych oraz wprowadzenie wysłuchania publicznego na forum rady gminy czy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Tymczasem spotkał się ze skutecznym oporem ze strony samorządowców. Warto przytoczyć głosy, które padały z ich strony w czasie konsultacji dotyczących projektu. Stanowią one smutną ilustrację tego, że elity samorządowe nie mają zaufania do zwiększonej partycypacji obywatelskiej w lokalnym rządzeniu.

Unia Metropolii Polskich

„Radykalne rozbudowanie instytucji w drodze niemal rewolucji, a nie ewolucji burzy wypracowywany przez lata model demokracji pośredniej. Wskazane rozwiązania opierają się na tezie braku zaufania wyborców do przedstawicieli wybranych w demokratycznych wyborach. Rysuje się swoista dwutorowość przedstawicielstwa mieszkańców we władzy: torem „oficjalnym” poprzez osoby wybrane w wyborach, oraz torem „nieoficjalnym”, poprzez osoby, które w trudny do przewidzenia sposób zdominują mechanizmy partycypacji społecznej. [...] Samorząd a zwłaszcza jego organy, mimo iż pochodzą z wyborów powszechnych, ustrojowo odpowiadają w ramach przyjętej konstytucyjnie zasady decentralizacji za realizację wielu zasadniczych zadań administracji świadczącej. Ustawa poprawiająca model samorządu powinna dążyć do usprawnienia realizacji zadań, a nie do wprowadzania nowych rozwiązań, które tak naprawdę osłabiają organy posiadające legitymację wyborców”.

² A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, 2015, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Adam-Gendzwill-Zmiany-niezauwazone.pdf>.

Związek Powiatów Polskich

„Zbyt daleko idące propozycje dotyczące aktywności obywatelskiej spowodować mogą paraliż funkcjonowania władz samorządowych (np. kilkunastu mieszkańców gminy, powiatu lub województwa mogłoby, bez jakiegokolwiek potrzeby i najmniejszych konsekwencji, angażować w sposób ciągły organy samorządu terytorialnego, dziesiątki pracowników samorządowych i znaczące kwoty na ekspertyzy, raporty itd.). Wprowadzenie, w dotychczasowym kształcie, rozwiązań mających na celu wzmocnienie pozycji obywateli wobec organów jednostek samorządu terytorialnego, wiązać się będzie ze znaczącym rozbudowaniem administracji samorządowej i dodatkowymi, niemałymi kosztami (przede wszystkim na funkcjonowanie obsługi nowych zadań przewodniczących rad i sejmików województw)”.

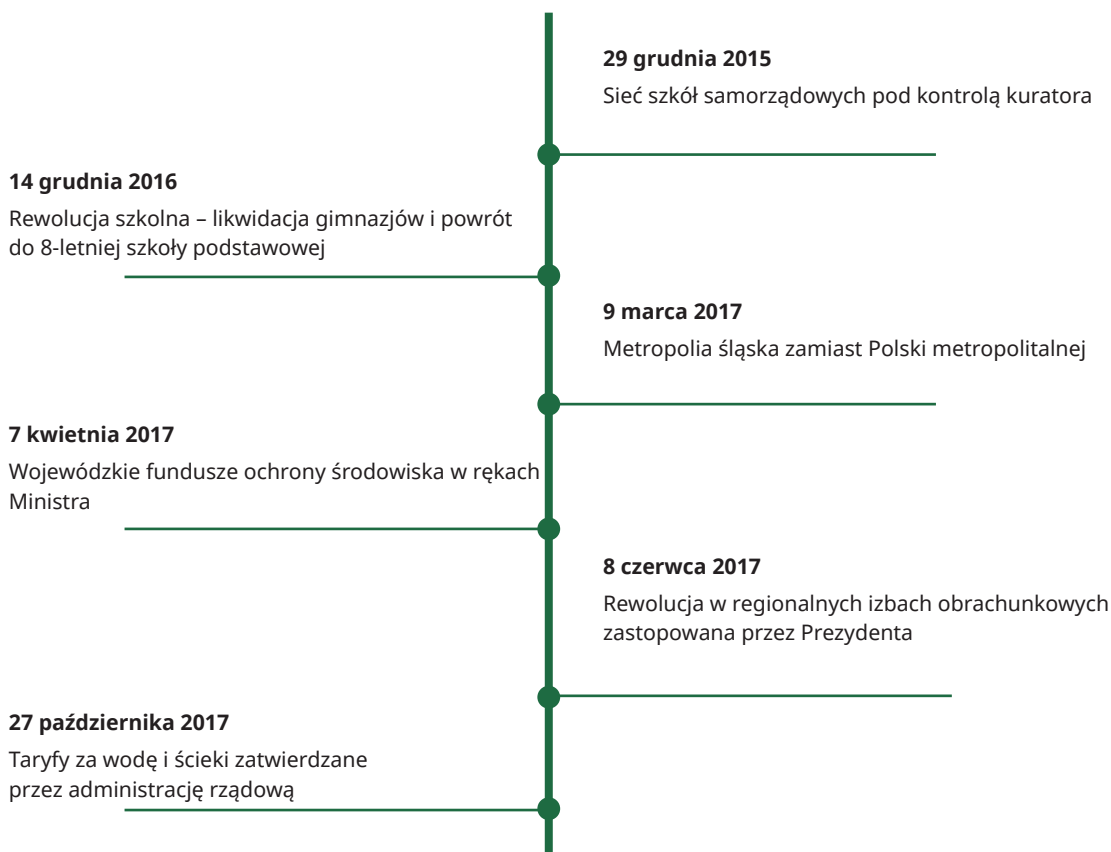
Źródło: Kancelaria Prezydenta RP, Zestawienie uwag do projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw (wersja z dnia 25 marca 2011 roku), online: <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzcie/>.

Związek Miast Polskich

„Rozdziały dotyczące tego zagadnienia [wzmocnienia udziału mieszkańców – przyp. autorzy] miały w pierwszych wersjach projektu formę, która była skrajnie zła, niemożliwa do przyjęcia, a nawet nieodpowiedzialna, ponieważ groziła zablokowaniem normalnego funkcjonowania ustawowych organów oraz administracji samorządowej. Zapisy, mimo że znacznie uelastycznione, są nadal zbyt sztywne i niepotrzebnie ingerują w samodzielność organów JST co do sposobu zorganizowania różnych form partycypacji obywateli w życiu gminy czy powiatu. Sam fakt wprowadzania w tym zakresie odgórnych regulacji stoi w sprzeczności z pojęciem samorządu. Wynika z niego przecież wprost zasada, że społeczność lokalna sama urządza sposób swego funkcjonowania. [...] Instytucja sformalizowanego wysłuchania obywatelskiego stanowi pewną nowość, jednak obowiązujące przepisy, które gwarantują pełną jawność działania organów JST, jak również udział obywateli w posiedzeniach organów stanowiących a także niektórych procedurach, są wystarczające, by zapewnić każdemu obywatelowi możliwość wysłuchania go na różnych etapach prac”.

Źródło: Związek Miast Polskich, Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, online: http://zmp.sam3.pl/strona-3-uchwaly_i_stanowiska_zmp.html.

Czy tracimy samorząd? Co się wydarzyło po wyborach parlamentarnych w 2015 roku (listopad 2015–styczeń 2018)



29 grudnia 2015: Sieć szkół samorządowych pod kontrolą kuratora

Od 2009 roku samorzady prowadzące placówki oświatowe mogły samodzielnie decydować o sieci szkół na swoim terenie, oczywiście uwzględniając obowiązek zapewnienia edukacji wszystkim dzieciom zamieszkałym na danym obszarze. To wówczas obowiązek uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty (organu administracji rządowej) na temat przesunięć w sieci szkół został zniesiony i zastąpiony niewiążącą opinią tego organu. Jedną z pierwszych zmian zainicjowanych przez obecną większość parlamentarną po wyborach w 2015 roku stało się przywrócenie obowiązku uzyskania opinii kuratora, jak również nadanie jej charakteru wiążącego. W sensie prawnym mamy tu więc do czynienia z prawem weta przyznanym kuratorowi w sprawie, która należy do kluczowych kompetencji samorządu w polityce oświatowej. W szerszym sensie zmiana oznacza także wyjęcie tej kwestii ze spektrum spraw, o których decyduje wspólnota lokalna. Zmiany w siatce szkolnej przestają być przedmiotem lokalnej debaty publicznej, ponieważ kluczowe decyzje w tej sferze podejmuje organ administracji rządowej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy: „W ostatnich latach można było zaobserwować zmiany w sieci szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego mające na celu zastąpienie ich szkołami prowadzonymi przez inne podmioty. Działania takie z reguły były podyktowane głównie względami ekonomicznymi i miały na celu ograniczenie wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na prowadzenie szkół i placówek publicznych (w tym omijanie przepisów

ustawy – Karta Nauczyciela, m.in. w zakresie gwarancji dotyczących wysokości wynagrodzeń nauczycieli. Przedstawiona w projekcie propozycja [...] ma na celu przywrócenie kontroli kuratorów oświaty nad działaniami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie racjonalnego kształtowania sieci publicznych szkół i przedszkoli. Ustalenie przez radę gminy sieci publicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego będzie możliwe po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Kurator oświaty oceni, czy projektowania sieć przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego zapewni wszystkim dzieciom zamieszkałym na terenie gminy, obowiązany do realizacji obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego możliwość spełniania tego obowiązku. Taka sama zasada będzie dotyczyła ustalenia przez radę gminy lub radę powiatu planu sieci szkół publicznych. Kurator opiniując projekt planu sieci szkół oceni, czy nowy kształt sieci umożliwi dzieciom i młodzieży zamieszkałym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki”.

Projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty trafił do Sejmu 9 grudnia 2015 roku. Z uwagi na to, że był on przedłożeniem poselskim, na jego temat nie miała szans wypowiedzieć się Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Organizacje samorządowe – jak wynika z opinii Związku Powiatów Polskich – otrzymały projekt do zaopiniowania dopiero 14 grudnia (w dniu, kiedy skierowano go do pierwszego czytania w komisjach). W swojej opinii ZPP krytycznie odniósł się do proponowanych rozwiązań wzmacniających kompetencje kuratorów oświaty. Propozycja ta spotkała się natomiast z poparciem Związku Nauczycielstwa Polskiego.

Opinie kuratorów oświaty w sprawie likwidacji placówek czy zmian w sieci szkół samorządowych podlegają zażaleniu do Ministra Edukacji Narodowej. W przypadku ich podtrzymania przez MEN sprawa może trafić do sądu administracyjnego. Warto więc zwrócić uwagę na orzecznictwo sądowe w tym zakresie. W jednej ze spraw, które zostały postawione przed sądami administracyjnymi po skargach władz samorządowych, sąd wskazał, że opinie kuratorów nie mogą mieć charakteru arbitralnych rozstrzygnięć. Konieczne jest uzasadnienie danej oceny w sposób, który odnosi się do wszystkich racji podniesionych przez władze samorządowe i precyzuje, dlaczego kurator wydał taką, a nie inną opinię (wyrok WSA w Warszawie, II SA/Wa 1229/16). Nie zmienia to faktu, że opinia ma w dużej mierze charakter uznaniowy, ponieważ kurator ocenia w niej samodzielnie, czy po proponowanych przez samorząd zmianach możliwe będzie zapewnienie uczniom odpowiednich warunków nauki, wychowania i opieki (zob. wyroki WSA w Warszawie: II SA/Wa 2090/16; II SA/Wa 1721/16).

TYTUŁ USTAWY	Ustawa z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty	
AUTOR PROJEKTU	Poselski (grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości)	
NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY	Przywrócenie obowiązku uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty (organ administracji rządowej) dla dokonywania przez samorządy zmian w sieci prowadzonych przez nie szkół, np. likwidacji czy łączenia placówek	
WPŁYW NA SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDÓW	RZETELNOŚĆ UZASADNIENIA	UWZGLĘDNIENIE SAMORZĄDÓW W PROCESIE LEGISLACYJNYM
rozwiązanie niekorzystne	rozwiązanie niekorzystne	rozwiązanie niekorzystne

Faktycznie pozbawiono samorządy jednej z kluczowych kompetencji w prowadzeniu lokalnej polityki oświatowej i pogłębiono wyzwania związane z finansowaniem oświaty samorządowej	Nie wykazano, że samodzielność samorządów przy kształtowaniu sieci szkół prowadzi do pogorszenia jakości edukacji	Projekt poselski, rozpatrzone w błyskawicznym trybie bez zasięgania opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
--	---	--

14 grudnia 2016: Zmiana systemu szkolnego

Uchwalona pod koniec 2016 roku całościowa reforma systemu oświaty przebudowała najważniejszą z punktu widzenia samorządów lokalnych sferę ich zadań. Prawo oświatowe – zmieniając organizację systemu szkolnego – zachowało odpowiedzialność samorządów za prowadzenie szkół i organizowanie systemu oświaty na ich terenie. W tym sensie trudno uznawać tę regulację za przejaw centralizacji. W tym przypadku podejście centralistyczne bardziej niż w treści objawiło się w formie wprowadzania zmian. Mimo że edukacja jest najważniejszą sferą odpowiedzialności samorządów, a polski system edukacyjny na tle międzynarodowym uchodzi za mocno zdecentralizowany, reformę opracowywano bez istotnego udziału samorządów i nie uwzględniono uwag samorządowców do kluczowych elementów zmian.

W październiku 2016 roku rządowy projekt nowej ustawy oświatowej trafił pod obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdzie został zaopiniowany negatywnie przez stronę samorządową. Podkreślano zwłaszcza brak przekonujących argumentów za zniesieniem gimnazjów i przywróceniem ośmioklasowej szkoły podstawowej. Wszystkie organizacje samorządowe uczestniczące w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wydały już w sierpniu 2016 roku oświadczenie, w którym przytaczano argumenty za zachowaniem dotychczasowego systemu:

Opinia organizacji samorządowych w sprawie pomysłu likwidacji gimnazjów (31 sierpnia 2016 roku)

Uważamy, że nie ma żadnych poważnych argumentów za tą zmianą. Nie przedstawiono żadnych analiz, raportów czy ekspertyz uzasadniających potrzebę likwidacji gimnazjów. Tymczasem ocena jakości nauki w polskich gimnazjach, prowadzona w skali międzynarodowej, jest bardzo wysoka. Badania w ramach Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów, realizowane przez międzynarodowe konsorcjum nadzorowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD (największe międzynarodowe badanie umiejętności uczniów), potwierdzają w ostatnich latach ogromny postęp w kształceniu uczniów w wieku gimnazjalnym. Wyniki polskich 15-latków plasują ich w ścisłej czołówce uczniów w Europie i na świecie.

Także inne badania, przeprowadzone w latach 2008–13 w zakresie bezpieczeństwa w gimnazjach, z udziałem 31 tys. respondentów (21,5 tys. uczniów oraz 9,5 tys. rodziców), potwierdzają dobrą sytuację w tym zakresie.

Likwidacja gimnazjów (w formule tzw. wygaszania) spowoduje zaprzepaszczenie wysiłku organów prowadzących ten rodzaj szkół. Od ich utworzenia w 1999 r. samorządy wydały na ich funkcjonowanie (w cenach bieżących) łącznie 130 miliardów złotych, w tym 8 miliardów na inwestycje.

Ponadto także inne podmioty prowadzące gimnazja w całej Polsce (przede wszystkim organizacje obywatelskie i kościoły) wydatkowały na ten cel kilkanaście miliardów zł.

Wygazanie gimnazjów spowoduje, tylko w pierwszych dwóch latach, dodatkowe koszty, szacowane w samorządach na kwotę ponad 1 miliarda złotych. Do tego należy doliczyć trudne do oszacowania koszty pośrednie likwidacji gimnazjów, które dotkną nie tylko samorządy.

Należy podkreślić, że aż 3 100 gimnazjów samorządowych oraz ponad 200 prowadzonych przez inne podmioty to placówki samodzielne, skazane na wymazanie z edukacyjnej mapy Polski. W planach MEN nie ma dla nich (w tym dla zatrudnionych w nich nauczycieli) żadnej realnej alternatywy.

Nieuniknionym skutkiem reformy systemu edukacji w zapowieranym kształcie będzie także zredukowanie wielu obecnych, małych szkół 6-klasowych do funkcji 4-klasowych szkół filialnych. Pociągnie to za sobą dodatkowe dowożenie dzieci, a w konsekwencji pogorszenie warunków nauczania i niezadowolenie rodziców.

[opinia podpisana przez przedstawicieli organizacji tworzących Stronę Samorządową w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego: Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich i Związku Województw RP]

Argumenty strony samorządowej nie zostały uwzględnione. W dokumentach załączonych do rządowego projektu ustawy skierowanego do Sejmu nie odniesiono się do uwag krytycznych. Samorządy wraz z organizacjami pozarządowymi próbowały jeszcze przekonać parlamentarzystów do zorganizowania wysłuchania publicznego projektu, ale również ten wniosek został odrzucony przez komisje sejmowe. Organizacje samorządowe wraz z NGO-sami działającymi w sferze oświaty zorganizowały w związku z tym społeczne wysłuchanie publiczne, na którym nie pojawił się żaden reprezentant Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Już po uchwaleniu ustawy kluczowym wyzwaniem dla samorządów stało się przygotowanie w ciągu zaledwie kilku miesięcy nowej siatki szkół na ich obszarze i przeprowadzenie wszystkich techniczno-organizacyjnych zmian zapewniających, że od 1 września 2017 roku szkoła w nowej formule zacznie sprawnie funkcjonować. W tym momencie zaczęły się nasilać głosy, które podnoszono już w trakcie prac nad reformą, a mianowicie zarzuty dotyczące braku zapewnienia samorządom środków wystarczających na pokrycie kosztów wdrażania reformy. W tej sprawie – podobnie jak w kwestii innych problemów związanych z wprowadzaniem zmian – mamy obecnie do czynienia z rządowo-samorządową blame game, czyli przerzucaniem się odpowiedzialnością między władzami centralnymi i lokalnymi. Związek Miast Polskich, na podstawie danych pozyskanych od samorządów, wyliczył, że dodatkowe koszty wprowadzenia nowego systemu oświatowego, które spadły na samorządy, przekraczają w 2017 roku miliard złotych, tj. kilka razy więcej niż zarezerwowane na ten cel środki w budżecie państwa. To przede wszystkim koszty związane z przystosowaniem pomieszczeń szkolnych oraz wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli.

TYTUŁ USTAWY	Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe	
AUTOR PROJEKTU	Rządowy (inicjatywa Ministerstwa Edukacji Narodowej)	
NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY	Zmiana systemu szkolnego poprzez likwidację gimnazjów i powrót do ośmioletniej szkoły podstawowej	
WPŁYW NA SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDÓW	RZETELNOŚĆ UZASADNIENIA	UWZGLĘDNIENIE SAMORZĄDÓW W PROCESIE LEGISLACYJNYM
rozwiązanie neutralne	rozwiązanie niekorzystne	rozwiązanie niekorzystne
Brak radykalnych zmian w podziale kompetencji i sfer odpowiedzialności w systemie edukacji między rząd i samorząd	Nie uzasadniono w sposób rzetelny i przekonujący, dlaczego konieczna jest likwidacja gimnazjów i jakie korzyści ma przynieść nowy model systemu edukacji	Projekt rządowy został negatywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, ale żadne istotne uwagi strony samorządowej nie zostały uwzględnione

9 marca 2017: Metropolia śląska zamiast Polski metropolitalnej

Przez wiele lat toczyła się w Polsce debata nad potrzebą wprowadzenia specjalnych rozwiązań prawnych, finansowych i instytucjonalnych umożliwiających zintegrowane zarządzanie aglomeracjami. Na tych obszarach występuje wiele problemów, które wymagają współdziałania między co najmniej kilkoma jednostkami samorządu. Chodzi zwłaszcza o organizowanie transportu publicznego dla całej aglomeracji czy koordynację planowania przestrzennego. To współdziałanie było możliwe w formie związków czy porozumień komunalnych, ale narzędzia nie do końca spełniały swoją funkcję. Samorządów nie zachęcano do porozumiewania się, olbrzymie trudności sprawiało też uzgadnianie zasad współpracy w gronie kilku czy kilkunastu samorządów.

Po wielu przemyśleniach do wprowadzenia nowych rozwiązań legislacyjnych, 9 października 2015 roku, a więc jeszcze w ostatnich dniach kadencji poprzedniego parlamentu, przyjęta została ustawa o związkach metropolitalnych. Wprowadzała ona nowego aktora w systemie samorządu terytorialnego, tj. związek metropolitalny. Przypisano mu pięć kategorii zadań publicznych, które zasadniczo odpowiadają potrzebom zarządzania aglomeracyjnego:

- kształtowanie ładu przestrzennego;
- rozwój obszaru związku;
- publiczny transport zbiorowy na obszarze związku;
- współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;
- promocja związku metropolitalnego.

Realizacja tych zadań miała być finansowana przede wszystkim z przyznanego związkom pięcioprocentowego udziału w dochodach z PIT od podatników zamieszkałych na obszarze związku.

Związki metropolitalne miały być tworzone na mocy rozporządzeń Rady Ministrów na obszarach metropolitalnych, które zdefiniowano jako spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkaną przez co

najmniej 500 000 mieszkańców. Wydanie rozporządzenia tworzącego metropolię wymagało pozytywnej opinii: 1) rad co najmniej 70% miast na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego; 2) rad co najmniej 70% gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego; 3) rad co najmniej 50% powiatów, na obszarze których znajduje się co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego.

Ustawa nie była idealna. Przede wszystkim pogłębiała deficyt demokratycznej kontroli w samorządzie. Nie przewidziano bezpośredniego wpływu mieszkańców na wybór organów związku. Nie wprowadzono obowiązku przeprowadzania przez władze związku konsultacji społecznych w sprawach rozstrzyganych przez te władze, np. w kwestii budżetu związku, projektu studium metropolitalnego czy planu transportowego. Zabrakło także innych narzędzi, które mogłyby wzmacniać udział mieszkańców w zarządzaniu metropolią, np. obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, interpelacji obywatelskiej, wysłuchania obywatelskiego projektów uchwał czy otwartego wysłuchania kandydatów na kierownicze stanowiska w jednostkach organizacyjnych tworzonej przez związek metropolitalny.

Nowa kadencja parlamentu zaczęła się od faktycznego zamrożenia prac nad tworzeniem związków metropolitalnych. Rząd nie przygotował projektów rozporządzeń dotyczących utworzenia związków na terenach, które kwalifikowały się do miana obszarów metropolitalnych. Zamiast tego przez kilka miesięcy wysyłano sprzeczne sygnały w sprawie losów ustawy metropolitalnej. Pojawił się, po czym szybko został wycofany projekt tzw. ustawy warszawskiej, który wykraczał znacząco poza ramy regulacji metropolitalnej. Proponował utworzenie nowej jednostki samorządu terytorialnego o rozległych kompetencjach przejętych od gmin i bez wskazania źródeł finansowania. Proponowano tam również zadziwiajączą konstrukcję organów metropolii – organ wykonawczy metropolii miał równocześnie stać się prezydentem m.st. Warszawy, a przy wyborze organów stanowiących metropolii uprzywilejowano mieszkańców gmin wokół Warszawy. Wszystko to prowokowało opinie, że projekt ma nie tyle usprawnić zarządzanie aglomeracją warszawską, ile raczej ułatwić zmianę układu władzy w stolicy.

Ostatecznie w marcu 2017 roku Sejm przyjął ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim, która jednocześnie uchyliła ustawę metropolitalną z 2015 roku. Potrzebę rezygnacji z uniwersalnej regulacji i zastąpienia jej aktem dotyczącym tylko jednego obszaru metropolitalnego tłumaczono koniecznością dopasowania reformy do specyfiki tego obszaru. Poza tym zwracano uwagę, że ustawa z 2015 roku stwarza ryzyko, że nie zostanie zapewniona ciągłość realizacji niektórych zadań publicznych. Przekazywała ona bowiem związkowi metropolitalnemu zadania w zakresie transportu publicznego, ale nie określała jednocześnie, co powinno stać się z podmiotami samorządowymi, które te zadania dotychczas świadczyły, takimi jak Komunalny Związek Komunikacji Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP). W śląskiej ustawie metropolitalnej problem rozwiązano w ten sposób, że zakres przekazanych związkowi zadań został zawężony do planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Przejęcie KZK GOP (jako związku międzygminnego) przez metropolię śląską pozostawiono do decyzji organów tego związku. Pod koniec czerwca 2017 roku rząd przyjął rozporządzenie w sprawie utworzenia związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, do którego włączono 41 gmin województwa śląskiego liczących w sumie ponad 2 mln mieszkańców.

TYTUŁ USTAWY	Ustawa z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim	
AUTOR PROJEKTU	Rządowy (inicjatywa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji)	
NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY	Umożliwienie utworzenia związku metropolitalnego w województwie śląskim przy jednoczesnym uchyleniu ustawy, która dawała podstawę do tworzenia takich związków w innych województwach	
WPŁYW NA SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDÓW	RZETELNOŚĆ UZASADNIENIA	UWZGLĘDNIENIE SAMORZĄDÓW W PROCESIE LEGISLACYJNYM
rozwiązanie neutralne	rozwiązanie niekorzystne	rozwiązanie niekorzystne
Wpływ umiarkowanie pozytywny ze względu na wprowadzenie nowego źródła finansowania zadań samorządowych	Nie uzasadniono w sposób rzetelny i przekonujący, dlaczego z ustawy nie mogą skorzystać inne obszary metropolitalne (poza województwem śląskim)	Projekt rządowy został rozpatrzony przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz spotkał się z umiarkowanie pozytywnym przyjęciem ze strony samorządowej

7 kwietnia 2017: Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska w rękach ministra

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska działające na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska to samorządowe osoby prawne odpowiadające za gromadzenie i rozdysponowanie środków na rozmaite cele związane z ochroną środowiska. W latach 2007–2015 wojewódzkie fundusze ochrony środowiska rozdysponowały ponad 19 mld złotych na realizację przedsięwzięć z zakresu gospodarki ściekowej, ochrony wód, ochrony powietrza i klimatu czy gospodarki odpadami (Ministerstwo Środowiska 2016). Dzięki podporządkowaniu funduszy wojewódzkich samorządom województw władze regionalne mogły zapewnić wsparcie dla inwestycji proekologicznych (takich jak termomodernizacja budynków, poprawa jakości powietrza) służących realizacji celów zapisanych w strategiach rozwoju województw.

7 grudnia 2016 roku do łaski marszałkowskiej wpłynął projekt nowelizacji Prawa ochrony środowiska zakładający zasadniczą zmianę w zakresie zarządzania funduszami. Projekt, jako przedłożenie poselskie, nie podlegał zaopiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Organizacje samorządowe wyraziły swoje zdecydowanie negatywne stanowisko na etapie prac parlamentarnych, ale żadne istotne uwagi samorządowców nie zostały uwzględnione.

Projekt zakładał utrzymanie statusu funduszy wojewódzkich jako samorządowych osób prawnych, ale jednocześnie marginalizował udział samorządu w organach funduszu. W pięcioosobowej radzie nadzorczej każdego funduszu samorząd województwa miałby wskazywać jednego członka, natomiast wyłanianiem pozostałych zajmowałoby się wojewodowie oraz minister środowiska. Samorząd województwa nie miałby też wpływu na skład zarządów funduszy regionalnych. Samorządowy status funduszy oraz możliwość ich włączania do regionalnej polityki w dziedzinie ochrony środowiska okazuje

się w tej sytuacji fikcją. Fundusze regionalne za sprawą tego zabiegu stają się w istocie częścią administracji rządowej.

Jak wyjaśniono przesłanki recentralizacji funduszy? Wskazano, że projekt „ma na celu zmniejszenie kosztów ich funkcjonowania, uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania ich członków, a w efekcie usprawnienie pracy tych organów”. Jak dodano: „W chwili obecnej procedura powoływania 7-osobowych składów rad nadzorczych funduszy jest niekonsekwentna, złożona, długotrwała i w praktyce prowadzi do sytuacji, które mogą budzić istotne wątpliwości. Ustawodawca przyznał bowiem uprawnienia do powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych funduszy sejmikom województw i jednocześnie ministrowi właściwemu do spraw środowiska, który odwołuje członków rad nadzorczych funduszy, jeżeli przestali oni pełnić określone w ustawie funkcje”. Projektodawcy, posiłkując się dość zawiłą i mglistą argumentacją dotyczącą rzekomych trudności w procesie powoływania członków rad, całkowicie przemilczeli skutki zmian dla ustrojowego ułożenia funduszy. Ich przejęcie przez administrację rządową przedstawiane jest tu w zasadzie jako techniczna, nieznaczająca operacja. Tymczasem stawia ona pod znakiem zapytania zdolność realizacji przez samorządy programów i strategii regionalnych w zakresie odnoszącym się do ochrony środowiska.

TYTUŁ USTAWY	Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska	
AUTOR PROJEKTU	Poselski (grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości)	
NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY	Przejęcie przez rząd kompetencji do obsadzania stanowisk w organach wojewódzkich funduszy ochrony środowiska (odebranie ich samorządowi województwa)	
WPŁYW NA SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDÓW	RZETELNOŚĆ UZASADNIENIA	UWZGLĘDNIENIE SAMORZĄDÓW W PROCESIE LEGISLACYJNYM
rozwiązanie niekorzystne	rozwiązanie niekorzystne	rozwiązanie niekorzystne
Pozbawienie samorządu województwa jednego z głównych instrumentów prowadzenia polityki na rzecz ochrony środowiska	Brak jakiegokolwiek uzasadnienia dla centralizacji wojewódzkich funduszy ochrony środowiska	Projekt rządowy, ale rozpatrzony bez zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego; krytyczne uwagi strony samorządowej nie zostały uwzględnione

8 czerwca 2017: Rewolucja w regionalnych izbach obrachunkowych zastopowana przez prezydenta

Regionalna izba obrachunkowa (RIO) to wskazany w Konstytucji organ nadzoru na finansami samorządowymi. Ze względu na kompetencje do ingerowania w działalność samorządów RIO są wyłączone z administracji rządowej i podlegają jedynie nadzorowi ze strony ministra spraw wewnętrznych i administracji. Jeszcze w 2016 roku MSWiA podjęło prace nad projektem nowelizacji ustawy o RIO. Tłumaczono, że konieczne jest poszerzenie kompetencji izb, aby mogły skutecznie przeciwdziałać nadmiernemu zadłużaniu się przez jednostki samorządu terytorialnego. Projekt rządowy zakładał m.in. doprecyzowanie przepisów o nadzorze izb nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, a także

zmiany w wewnętrznej organizacji izb. Projekt rządowy nie budził entuzjazmu po stronie samorządowej, ale ostatecznie zyskał kierunkowo pozytywną opinię jednego z zespołów Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

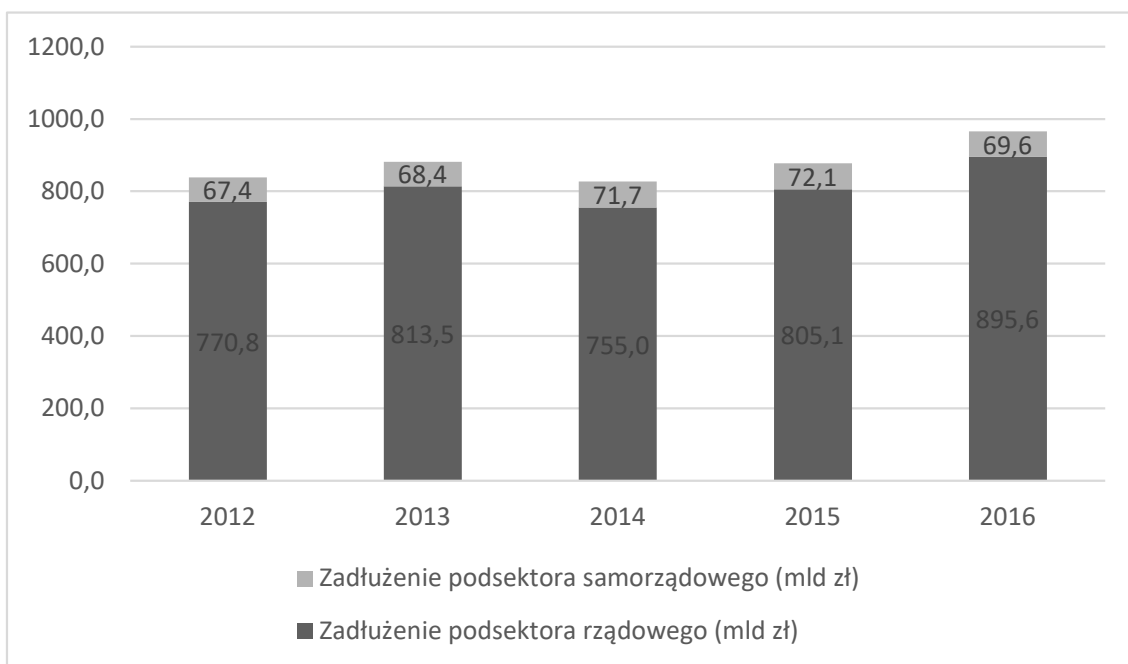
W toku prac sejmowych projekt uzgodniony w Komisji Wspólnej został jednak zasadniczo zmieniony. Przede wszystkim rozszerzono kompetencje kontrolne izb względem samorządów w zakresie zadań własnych samorządów. Obok kryterium legalności wprowadzono także kryteria rzetelności i gospodarności, w przypadku gdy przedmiotem kontroli są zaciągnięte pożyczki i kredyty, emitowane papiery wartościowe (np. obligacje komunalne) czy inne tzw. tytuły dłużne. Wprawdzie kompetencje kontrolne nie oznaczają jeszcze możliwości władczego ingerowania przez izby w swobodę działania samorządów z powodu naruszenia zasad rzetelności i gospodarności, ale niewątpliwie zwiększałyby wpływ RIO na politykę finansową samorządów. RIO prowadzą bowiem kontrolę w celu wykonywania nadzoru, czyli stosowania wobec samorządów instrumentów władczych, takich jak rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące np. uchwał budżetowych podejmowanych przez władze samorządowe. W przypadku wejścia w życie przyjętego przez Sejm rozwiązania mogłoby się w praktyce okazać, że choć kompetencje nadzorcze wciąż dotyczą tylko oceny legalności działań samorządów (jak nakazuje Konstytucja), to jednak są interpretowane rozszerzająco, czyli z uwzględnieniem rezultatów prowadzonej przez izby kontroli pod względem gospodarności i rzetelności.

Co więcej, obok poszerzenia kompetencji kontrolnych izby wprowadzono przepisy zmieniające procedurę zawieszania lub odwoływania organów gminy (i pozostałych szczebli samorządu) w przypadku powtarzających się naruszeń prawa czy też nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych. Wedle projektu premier mógł nadać takim rozstrzygnięciom rygor natychmiastowej wykonalności i w miejsce zawieszonych czy odwołanych organów samorządu wprowadzić zarząd komisaryczny. Dotychczas z podjęciem tych decyzji premier musiał poczekać do prawomocnego zamknięcia sprawy przez sąd administracyjny, do którego odwołani czy zawieszeni przedstawiciele władz samorządowych mogli się odwołać.

Zniesiono ponadto konkursowy tryb powoływania prezesów RIO. Zamiast tego prezesa powoływać miał – wedle swojego uznania – premier na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji. Prezesom odebrano kompetencje do przeprowadzania konkursów na obsadę stanowisk członków izb. Miał się tym zajmować również premier na wniosek szefa MSWiA.

Projekt w wersji przyjętej przez parlament był najpoważniejszą, ustrojową wręcz zmianą w relacjach między rządem a samorządem, o potencjalnie największych konsekwencjach dla samodzielności tego ostatniego. Nie było to bowiem – jak w przypadku innych omawianych tu zmian – sektorowe czy punktowe wzmocnienie administracji rządowej, ale zmiana o charakterze horyzontalnym i całościowym. Kluczowa sfera samodzielności komunalnej, czyli kwestie finansowe i budżetowe, miała zostać poukładana na nowo, w sposób, który ewidentnie zacieśniał gorset rządowego nadzoru. Praktyczne skutki tej zmiany zależałyby oczywiście od praktyki stosowania nowych regulacji. Pytanie, czy takie rozwiązanie było niezbędne i konieczne, pozostawiono w toku prac parlamentarnych bez przekonującej odpowiedzi. Jeżeli projekt miał odpowiadać na domniemane problemy w utrzymaniu dyscypliny finansowej przez samorządy, to trudno znaleźć uzasadnienie w liczbach dla tak radykalnej interwencji. Według danych Ministerstwa Finansów samorządy – w przeciwieństwie do władzy centralnej – nie mają problemu z utrzymaniem w ryzach poziomu zadłużenia. Na przestrzeni ostatnich pięciu lat poziom zadłużenia samorządów praktycznie się nie zmienił, podczas gdy zadłużenie sektora rządowego wzrosło o ponad 16% (wykres poniżej).

Wykres 3: Zadłużenie sektora samorządowego i rządowego



Źródło: Ministerstwo Finansów, Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV kw./2016, 31 marca 2017.

Uchwalona 8 czerwca 2017 roku nowelizacja ustawy o RIO stała się pierwszą w bieżącej kadencji parlamentu ustawą, którą zawetował prezydent Andrzej Duda. Swoją decyzję umotywował argumentami odnoszącymi się do konstytucyjnych gwarancji samodzielności samorządu, które w nowym porządku prawnym zostałyby wystawione na poważną próbę. Prezydent zakwestionował praktycznie wszystkie istotne elementy przyjętej przez Sejm regulacji, w tym poszerzenie kompetencji kontrolnych izb, zmianę procedury zawieszania i odwoływania organów samorządowych, a także zmiany w wewnętrznej organizacji izb. Co ciekawe, decyzja Prezydenta poszła nawet dalej, niż oczekiwali tego organizacje samorządowe, które apelowały o skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Formalnie weto nie zakończyło prac nad ustawą. Wróciła ona do Sejmu i została skierowana do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisje nie podjęły jednak dotychczas żadnych prac nad ustawą i pozostaje ona w zawieszeniu.

TYTUŁ USTAWY	Ustawa z 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw (nie weszła w życie z powodu weta prezydenta)	
AUTOR PROJEKTU	Rządowy (inicjatywa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji)	
NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY	Rozszerzenie kompetencji kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych wobec samorządów o możliwość badania rzetelności i gospodarności niektórych działań samorządowych, a także zwiększenie wpływu rządu na obsadę RIO	
WPŁYW NA SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDÓW	RZETELNOŚĆ UZASADNIENIA	UWZGLĘDNIENIE SAMORZĄDÓW W PROCESIE LEGISLACYJNYM

rozwiązanie niekorzystne	rozwiązanie niekorzystne	rozwiązanie niekorzystne
Istotne zwiększenie kompetencji kontrolnych względem samorządów i zacieśnienie nadzoru premiera nad regionalnymi izbami obrachunkowymi	W uzasadnieniu zabrakło konkretnych argumentów dotyczących nieprawidłowości w działaniach samorządów, które uzasadniałyby potrzebę zacieśnienia kontroli nad ich gospodarką finansową	Projekt rządowy przygotowany z uwzględnieniem opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego został radykalnie zmieniony podczas prac parlamentarnych, kiedy to opinia samorządów nie została wzięta pod uwagę

27 października 2017: Taryfy za wodę i ścieki zatwierdzane przez administrację rządową

Rządowy projekt ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przyjęty przez parlament pod koniec października pozbawia rady gmin kompetencji do zatwierdzania taryf za wodę i odprowadzanie ścieków. Rolę regulatora przejmują dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej nowo utworzonego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Do nich przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (w większości gminne) będą zwracać się z wnioskami o zatwierdzenie zmian cen wody.

Uzasadniając projekt, rząd powoływał się na swoisty konflikt interesów wpisany we wcześniej funkcjonujący model. Argumentowano, że skoro większość przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych jest kontrolowana przez gminy, to jednocześnie przyznanie gminom roli regulatora może skłaniać do nadmiernego windowania cen za wodę i odprowadzanie ścieków. Niestety, w projekcie zabrakło jakichkolwiek danych i wyliczeń, które dowodziłyby, że gminy w dotychczasowym stanie prawnym rzeczywiście zawyżają opłaty za wodę i ścieki. Co więcej, sami projektodawcy przyznali, że istnieją konkretne i efektywne środki prawne, które pozwalają administracji rządowej na reakcję w sytuacji, gdy ceny są zbyt wygórowane. Po pierwsze, uchwały rad gmin w sprawie zatwierdzenia taryf podlegają kontroli przez rządowe organy nadzoru i mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego. Po drugie, na straży interesów konsumentów stoi Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Warto odnotować, że projekt został skierowany do parlamentu bez zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W toku prac parlamentarnych organizacje samorządowe wyrażały sprzeciw wobec proponowanych rozwiązań. Jak wskazano w stanowisku Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 12 października 2017 roku: „Projekt ustawy, pozostawiając pełną odpowiedzialność za realizację wskazanego zadania własnego gmin po ich stronie, odbiera organom gmin prawo określania najważniejszego parametru realizacji tego zadania, jakim jest ustalenie taryf opłat za wodę. Przeniesienie tego działania do instytucji rządowej, która nie ponosi żadnej odpowiedzialności za realizację tego zadania, pozostaje w rażącej sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami pomocniczości, decentralizacji oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego”. Projekt został jednak ostatecznie przyjęty bez istotnych modyfikacji.

TYTUŁ USTAWY	Ustawa z 27 października 2017 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków	
AUTOR PROJEKTU	Rządowy (inicjatywa Ministerstwa Środowiska)	
NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY	Odebranie radom gmin kompetencji do zatwierdzania taryf za wodę i odprowadzanie ścieków oraz przejęcie tej kompetencji przez organ administracji rządowej	
WPŁYW NA SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDÓW	RZETELNOŚĆ UZASADNIENIA	UWZGLĘDNIENIE SAMORZĄDÓW W PROCESIE LEGISLACYJNYM
rozwiązanie niekorzystne	rozwiązanie niekorzystne	rozwiązanie niekorzystne
Pozbawienie samorządu gminnego jednej z najważniejszych kompetencji w zakresie wykonywania zadania własnego, tj. zaopatrzenia w wodę	W uzasadnieniu nie podano danych, które dowodziłyby, że dotychczasowa regulacja (rada gminy jako organ aprobujący taryfy) prowadzi do zawyżenia cen wody	Projekt rządowy przygotowany z pominięciem opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego; krytyczne uwagi strony samorządowej nie zostały uwzględnione

11 stycznia 2018: Rewolucja w rządzeniu samorządami w cieniu zmian w prawie wyborczym

Przyjęta przez Sejm na przełomie 2017 i 2018 roku ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych była przedmiotem zainteresowania opinii publicznej głównie ze względu na wynikające z niej zmiany w prawie wyborczym. Mimo że ostatecznie uchwalona ustawa znacząco odbiega od pierwotnego projektu poselskiego, a projektodawcy wycofali się z najbardziej kontrowersyjnych zmian, to jednak nie ustają wątpliwości co do jej wpływu na rzetelność i sprawność przeprowadzenia najbliższych wyborów samorządowych i wszystkich kolejnych wyborów. Faktyczne uzależnienie administracji wyborczej od rządu i większości parlamentarnej oraz gruntowne zmiany w administracji wyborczej na mniej niż rok przed wyborami – to najważniejsze problemy, których źródłem stała się nowa regulacja (zob. szerzej: stanowisko Zespołów Ekspertów Fundacji Batorego z 19 stycznia 2018 roku w sprawie ustawy o zmianach w Kodeksie wyborczym: http://www.batory.org.pl/dla_mediow/stanowisko_zespolow_ekspertow_fundacji_batorego_w_sprawie_ustawy_o_zmianach_w_kodeksie_wyborczym).

Ustawa ta – obok zmian w Kodeksie wyborczym – przyniosła również znaczącą nowelizację ustrojowych ustaw samorządowych. Te zmiany w opinii publicznej przeszły raczej bez echa, jednak należy odnotować ich wpływ na funkcjonowanie samorządów, ponieważ jest to najgłębsza reforma ustroju samorządowego od czasu ustalenia w latach 1998–1999 nowego podziału administracyjnego państwa. Zanim jednak przyjrzymy się treści wprowadzonych zmian, trzeba odnieść się do formy ich wprowadzenia. Po pierwsze, należy podkreślić, że idei pożenienia w jednej ustawie fundamentalnych zmian w prawie wyborczym ze zmianami mechanizmów zarządzania i decydowania w samorządach brakuje jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia, poza czysto politycznym zamiarem złagodzenia czy też utrudnienia krytyki pod adresem reform w prawie wyborczym. Zmiany niewątpliwie idące w kierunku demokratyzacji samorządu miały być tarczą ochraniającą pomysły podążające w zgoła przeciwną stronę. Po drugie, ponownie posłużono się formułą projektu poselskiego, co uniemożliwiło samorządom zajęcie stanowiska w tej sprawie na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Co kryje się wśród licznych zmian w prawie samorządowym, które pomieszczono w omawianej ustawie? Szczegółowe rozwiązania dotyczą dwóch zasadniczych obszarów: 1) mechanizmów partycypacji i kontroli obywatelskiej w zarządzaniu lokalnym i regionalnym; oraz 2) relacji między organem wykonawczym i stanowiącym. W poniższej tabeli podsumowujemy konkretne zmiany w obu sferach.

Mechanizmy partycypacji i kontroli obywatelskiej

Budżet obywatelski: obowiązkowy w miastach na prawach powiatu, wiążące głosowanie mieszkańców

Budżet obywatelski (partycypacyjny) funkcjonuje dziś w 2/3 miast na prawach powiatu (<http://budzetyobywatelskie.pl/2017-zestawienie-ogolne/>). Ustawa przewidująca obowiązek wprowadzenia budżetu partycypacyjnego w miastach na prawach powiatu zmieni zatem niewiele. Ustalenie minimalnej wysokości budżetu na poziomie 0,5% wydatków miasta jest w tym kontekście bardziej istotną zmianą. Wprawdzie niektóre miasta już dziś osiągają ten pułap, a nawet go przekraczają (np. 1% wydatków w Łodzi), ale dla niektórych będzie to oznaczało konieczność podniesienia kwoty wydatków na ten cel. Przykładowo: dla Warszawy szacunkowy wzrost wydatków w stosunku do obecnej wartości budżetu obywatelskiego (61 mln złotych) wyniesie ok. 20 mln złotych.

Co więcej, budżet obywatelski (również poza miastami na prawach powiatu) zmieni swój charakter z konsultacyjnego na wiążący. Projekty wybrane przez mieszkańców będą musiały trafić do uchwały budżetowej gminy. Mamy więc do czynienia de facto z wprowadzeniem szczególnej formy referendum lokalnego w sprawach budżetowych.

Więcej jawności: jawne głosowanie indywidualnych radnych i transmisje obrad

W dotychczasowym stanie prawnym zasadą głosowania w organach stanowiących samorządu jest jawność. Nie oznacza to jednak, że mieszkańcy mają możliwość łatwego ustalenia, w jaki sposób w konkretnej sprawie głosowali indywidualni radni. Głosuje się bowiem z reguły przez podniesienie ręki, a w protokole ujawnia się jedynie ostateczny wynik głosowania. Jak głosowali poszczególni radni – wie zazwyczaj tylko ten, kto na posiedzeniu rady był obecny.

Nowa regulacja wprowadza system znany z prac parlamentarnych. Głosowanie ma się odbywać z użyciem urządzeń, które rejestrują sposób głosowania każdego radnego (elektroniczne karty do głosowania). Wykazy głosowań poszczególnych radnych będą publikowane na stronach internetowych gminy, powiatu czy województwa. Ponadto obrady rad będą transmitowane na stronach internetowych samorządu.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest dziś instrumentem, który funkcjonuje w niektórych samorządach za sprawą rozstrzygnięć przyjmowanych w statutach samorządów. Monitoring regulacji lokalnej inicjatywy uchwałodawczej przeprowadzony przez Instytut Spraw Publicznych w 2010 roku wykazał, że statutowe rozwiązania w tym zakresie przyjęły m.in. powiat piaseczyński, miasto Sopot, miasto stołeczne Warszawa³. Obywatelską inicjatywę uchwałodawczą wprowadzono także do statutu miasta Łodzi oraz miasta Szczecina. Do tej pory nie było jednak regulacji, która przewidywałaby obowiązek zagwarantowania mieszkańcom prawa do wnoszenia projektów uchwał. W świetle przyjętej regulacji takie prawo będzie przysługiwało grupom mieszkańców. Projekt wniesiony w ramach inicjatywy będzie musiał zostać rozpatrzony na najbliższej sesji rady.

Mechanizmy władzy samorządowej (relacje między organami wykonawczymi i stanowiącymi)

Wydłużenie kadencji

Ustawa przewiduje wydłużenie do pięciu lat kadencji organów samorządowych. Jednocześnie wprowadzono w życie postulat dwukadencyjności, czyli ograniczenia okresu sprawowania urzędu przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

O ile wprowadzenie limitu kadencji jest rozwiązaniem w Europie wyjątkowym, o tyle pięcioletnia kadencja organów samorządowych nie odbiega od europejskiej praktyki. Takie rozwiązanie funkcjonuje m.in. w Irlandii, Włoszech, Niemczech czy w niektórych krajach związkowych Austrii. Są też w Europie państwa, gdzie kadencja jest jeszcze dłuższa i wynosi sześć lat (np. Francja). Wydłużenie kadencji niewątpliwie łagodzi skutki wprowadzenia limitu kadencji, ponieważ maksymalny okres sprawowania urzędu przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wyniesie teraz 10 lat.

Zwiększenie rozliczalności organów wykonawczych: raport o stanie samorządu

W dotychczasowym stanie prawnym organy wykonawcze samorządu zobligowane są wyłącznie do przygotowania rocznych sprawozdań z wykonania budżetu, które mają charakter wyłącznie księgowy. Określają stopień realizacji przychodów i wydatków budżetowych. Nie dotyczą natomiast wpływu działania władz na sytuację społeczno-gospodarczą gmin.

Ustawa zakłada obowiązek przygotowania i przedstawienia radzie (sejmikowi) raportu o stanie jednostki samorządu. Ma on dawać szerszą informację o zrealizowanych politykach i programach samorządu. Rada może określić dodatkowe wymogi co do treści raportu. Do udziału w debacie nad raportem dopuszczono także mieszkańców, co stanowi pierwszą w regulacjach samorządowych formę wysłuchania obywatelskiego.

Dyskusję nad raportem będzie wieńczyło głosowanie nad wotum zaufania dla organu wykonawczego. W przypadku powiatu i województwa nieudzielenie wotum zaufania będzie równoznaczne z koniecznością rozpatrzenia kwestii odwołania organu wykonawczego. W gminie w przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może (ale nie musi) podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta.

Większa samodzielność rady – obsługa techniczna, poszerzenie uprawnień radnych

Jednym z istotnych problemów utrudniających dziś radzie sprawowanie kontroli nad organem wykonawczym jest fakt, że nie ma ona wsparcia techniczno-administracyjnego. To za wójtem (zarządem powiatu czy województwa) stoi cały aparat urzędniczy, z którego rada nie może korzystać w celu pozyskania informacji czy przeprowadzenia działań kontrolnych.

Ustawa przewiduje, że przewodniczący rady (sejmiku) będzie mógł wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy (starostwa, urzędu marszałkowskiego) wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Rozwiązanie to niewątpliwie może ułatwić wykonywanie radnym funkcji kontrolnych, ale trzeba zastrzec, że wiele będzie zależało od praktyki interpretacyjnej nowego przepisu. Jest on bowiem dość nieprecyzyjny. Nie wynika z niego obowiązek utworzenia biura rady zajmującego się jej stałą obsługą. Należy być także przygotowanym na spory między przewodniczącym rady (sejmiku) a organem wykonawczym o konkretne polecenia wydawane przez przewodniczącego urzędnikom zatrudnionym w urzędzie.

Podobne wątpliwości może nieść inna zmiana, tj. zagwarantowanie radnym uprawnień „do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy (powiatu, województwa), a także spółek z udziałem samorządu, spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych, samorządowych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych samorządowych jednostek organizacyjnych”. Choć przepis podąża w dobrym kierunku, to w praktyce może nie być jasne, do czego radny jest rzeczywiście uprawniony i do czego ma dostęp. Przepis może też być trudny do zastosowania, ponieważ radnemu nie przyznano żadnego instrumentu egzekwowania jego uprawnień w sytuacji, gdyby odmówiono mu dostępu do informacji i materiałów czy „wglądu w działalność”.

Silniejsza opozycja w radzie: inicjatywa uchwałodawcza klubów radnych, interpelacje i zapytania do wójta, przewodnictwo w komisji rewizyjnej

Regulacja dotycząca klubów radnych i ich uprawnień była dotychczas niemal całkowicie zdecentralizowana. Innymi słowy: to w statutach jednostek samorządowych określano minimalną liczbę radnych potrzebnych do zawiązania klubu oraz wskazywano, do czego klub jest uprawniony. Według nowej regulacji do zawiązania klubu będzie wystarczyło trzech radnych. Każdy klub będzie korzystał z ustawowo gwarantowanego prawa inicjatywy uchwałodawczej na forum rady gminy. To powinno nieco ułatwić działanie samorządowej opozycji, zwłaszcza w tych jednostkach samorządu, gdzie do tej pory obowiązywał wyższy próg liczby radnych wymagany do zawiązania klubu.

Opozycja (choć nie tylko) jest także adresatem wprowadzonej do prawa samorządowego instytucji interpelacji i zapytań pod adresem organu wykonawczego, obwarowanych 14-dniowym terminem udzielenia odpowiedzi.

Na poziomie sejmiku województwa wprowadzono jeszcze jedną istotną zmianę wzmacniającą opozycję. Przewodniczącym komisji rewizyjnej będzie z mocy ustawy radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa.

Nie pomijając krytyki trybu przyjmowania zmian, trzeba docenić, że przynajmniej część proponowanych rozwiązań trafia w oczekiwania zgłaszane od wielu lat przez lokalne środowiska pozarządowe czy ekspertów. Ustawa stanowi swoiste odświeżenie projektu prezydenta Bronisława Komorowskiego, który – jak pisaliśmy wyżej – poległ w starciu z samorządowymi elitami. Na pozytywne przyjęcie zasługują zwłaszcza rozwiązania dotyczące jawności prac rady, obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, raportu o stanie gminy czy wzmocnienia opozycji w radzie. Niemniej jednak, jak wspomniano już w powyższym zestawieniu, niektóre zmiany mogą się okazać trudne do wyegzekwowania (np. nowe uprawnienia kontrolne radnych). Poza tym kilka propozycji budzi dodatkowe zastrzeżenia:

- Budżet obywatelski. „Usztywnienie” tego rozwiązania może przynieść negatywne konsekwencje. Po pierwsze, może spowodować, że niektóre samorządy będą bardziej wstrzemięźliwe w jego wprowadzaniu. W szczególności bezwzględny wiążący charakter głosowania w ramach budżetu obywatelskiego może być dla niektórych rad argumentem przeciwko jego wprowadzaniu. Po drugie, zakonserwowano model budżetu obywatelskiego, który sprowadza się do plebiscytu nad projektami inwestycyjnymi, zamiast wspierać budżet obywatelski jako narzędzie wspólnej deliberacji nad sprawami lokalnymi.
- Pominięty problem konsultacji społecznych. Punktem wyjścia do zwiększenia udziału mieszkańców w działaniach organów samorządowych powinno być zapisanie ustawowego obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych w sprawie wszystkich projektów uchwał organów stanowiących. Dziś zakres obowiązkowych konsultacji jest bardzo ograniczony. Nie podlegają im m.in. uchwały budżetowe. Ten problem nie został rozwiązany.
- Niewykorzystana szansa wzmocnienia komisji rewizyjnej. Komisja rewizyjna może być najsukuczniejszym narzędziem sprawowania władzy kontrolnej jako swoisty samorządowy „mini-NIK”. Wprawdzie w sejmiku województwa słusznie przyznano opozycji fotel przewodniczącego komisji rewizyjnej, ale na żadnym szczeblu władzy samorządowej nie zadbano o realne metody wzmocnienia kompetencji komisji rewizyjnej, takie jak: a) zobowiązanie wójta do składania komisji rewizyjnej sprawozdania pisemnego oraz wyjaśnień ustnych w sprawie wykonania poszczególnych uchwał rady gminy; b) możliwość wzywania na posiedzenia kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych i żądania od nich wyjaśnień oraz informacji, a także prawo do prowadzenia działań kontrolnych na miejscu; c) możliwość zlecenia przez komisję rewizyjną co najmniej jednego audytu zewnętrznego w ciągu roku.
- Nie wprowadzono żadnych zmian wzmacniających jednostki pomocnicze (dzielnice, sołectwa), np. obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych w dużych miastach.

TYTUŁ USTAWY	Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych	
AUTOR PROJEKTU	Poselski (grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości)	
NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY	Wprowadzenie ustawowej regulacji niektórych mechanizmów partycypacji i kontroli obywatelskiej (budżet obywatelski, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza) oraz zmiana istotnych mechanizmów rządzenia w samorządzie (np. wydłużenie kadencji rad, rozszerzenie uprawnień kontrolnych radnych, wzmocnienie praw opozycji w samorządzie)	
WPŁYW NA SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDÓW	RZETELNOŚĆ UZASADNIENIA	UWZGLĘDNIENIE SAMORZĄDÓW W PROCESIE LEGISLACYJNYM

rozwiązanie neutralne	rozwiązanie neutralne	rozwiązanie niekorzystne
Ograniczono samodzielność organów samorządowych, regulując bardziej szczegółowo na poziomie ustawowym kwestie partycypacji obywatelskiej i zarządzania samorządami, jednak zmiany te były częściowo uzasadnione deficytem demokracji lokalnej	Bezpodstawnie powiązano w jednej ustawie zmiany wspierające demokrację lokalną oraz zmiany podważające rzetelność i sprawność procesu wyborczego. Nie uzasadniono w sposób rzetelny i przekonujący niektórych istotnych zmian, np. wprowadzenia limitu kadencji dla organów wykonawczych gmin	Projekt poselski, nie został rozpatrzony przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego

Co się jeszcze może zdarzyć?

Obok zmian, które zostały przyjęte przez parlament, w debacie publicznej regularnie pojawiają się inne pomysły legislacyjne, które mogą mieć wpływ na zakres samodzielności samorządów:

- Powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy mają stać się instytucjami administracji rządowej niespolonej, podporządkowanymi Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Pierwotne zapowiedzi ministerstwa przewidywały wprowadzenie zmiany już od 1 stycznia 2018 roku, ale obecnie sprawa pozostaje w zawieszeniu, a decyzja co do kierunku zmian nie została jeszcze w ramach rządu uzgodniona. Zmiana oznaczałaby powrót do czasów sprzed reformy samorządowej z lat 1998–1999, kiedy to urzędy pracy przekazano nowo utworzonym samorządom powiatowym i wojewódzkim.
- Podobnie powiatowe i wojewódzkie organy inspekcji sanitarnej mają zostać podporządkowane Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu (GIS), czyli organowi centralnej administracji rządowej. Obecnie powiatowego inspektora sanitarnego powołuje i odwołuje starosta za zgodą wojewódzkiego inspektora sanitarnego (powoływanego przez wojewodę za zgodą GIS). Projekt ustawy w tej sprawie na razie utknął w rządowej procedurze legislacyjnej.
- Identyczną zmianę w stosunku do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego przewiduje projekt ustawy o organach administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego, który również zatrzymał się na etapie rządowych konsultacji. Projekt jest powiązany z pracami nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym, którego losy stoją pod znakiem zapytania.

Podsumowanie. Gdzie jesteśmy?

6 marca 2017 roku na swoim nadzwyczajnym zjeździe Związek Powiatów Polskich przyjął stanowisko w sprawie roli samorządu w państwie. W dokumencie pojawia się mocny zarzut pod adresem rządzących:

„Niepokój [...] budzi dokonywana w bieżącej kadencji Parlamentu konsekwentna recentralizacja państwa. Nie negujemy, że partia wygrywająca wybory parlamentarne może wprowadzać zmiany prawne zgodne z jej programem. Musi się to jednak dokonywać przy zachowaniu pewnych zasad. Po pierwsze – nie mając większości konstytucyjnej nie wolno wprowadzać zmian niezgodnych z Konstytucją, a taki właśnie charakter ma większość zmian ograniczających uprawnienia i swobodę działania jednostek samorządu terytorialnego. Po drugie – uczciwość nakazuje uprzednie przedstawienie całemu społeczeństwu planowanych działań wraz z prawdziwymi celami ich przeprowadzania. Tego natomiast nie ma – zarówno w wymiarze globalnym, jak i w wymiarze poszczególnych projektów legislacyjnych.

Środowisko samorządowe jest zaskakiwane inicjatywami, których uzasadnienie ma niewiele wspólnego z rzeczywistymi skutkami”.

Wśród samorządowców panuje zatem duży niepokój co do poczynań i zamierzeń władzy. Czy trzeba bić na alarm? Spróbujmy na to pytanie odpowiedzieć w kilku punktach podsumowujących najważniejsze zdarzenia ostatnich dwóch lat:

- Zakres samodzielności samorządów za sprawą przyjętych w tej kadencji zmian legislacyjnych zmniejszył się, ale w sposób umiarkowany, a nie radykalny (przynajmniej na razie). Przykrojono zwłaszcza kompetencje samorządów w sferze, za którą na poziomie rządowym odpowiada Ministerstwo Środowiska. Resort ten, co może zaskakiwać, występuje w awangardzie centralizacji. Doprowadził do odebrania samorządom województw kontroli nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska, a gminy pozbawił kompetencji do zatwierdzania taryf za wodę i ścieki.
- W ostatniej chwili, za sprawą prezydenckiego weta, udało się zastopować najbardziej radykalny zwrot centralistyczny w postaci nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Ta zmiana miała potencjał do rozsadzenia kluczowych gwarancji samodzielności samorządu w sferze finansowej.
- Wspólnym mianownikiem większości zmian wpływających na samorzady było ich wątpliwe uzasadnienie lub jego całkowity brak, a także ignorowanie opinii środowisk samorządowych w trakcie procesu legislacyjnego. Przebieg procesów legislacyjnych jest nie mniej niepokojący niż treść wprowadzanych zmian. Tutaj bowiem – szczególnie w przypadku reformy oświatowej, regionalnych izb obrachunkowych czy zmian w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska – manifestowała się centralistyczna kultura rządzenia. Sposób działania większości parlamentarnej zdawał się wskazywać samorządom miejsce w szeregu, nie jako partnerom, ale jako tylko i wyłącznie wykonawcom decyzji podejmowanych centralnie. Kluczowe projekty zgłaszano jako poselskie, aby pominąć konsultacje w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wysocy przedstawiciele obecnej władzy nieraz wypowiadali się w tonie pouczającym czy dyscyplinującym samorzady. Wystarczy wspomnieć słynną wypowiedź szefa MSWiA Mariusza Błaszczaka po sierpniowych nawałnicach, że: „Na służbach państwowych, w szczególności na straży pożarnej można polegać, na samorządach nie”. Trudno takie wypowiedzi odbierać inaczej niż jako wyraz braku zaufania do samorządów i zapowiedź kolejnych posunięć centralizacyjnych.
- Na tle zmian pogarszających kondycję samorządów pozytywnie mogłaby się wyróżniać uchwalona na przełomie 2017 i 2018 roku ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Pożądane zmiany dające szansę na wzmocnienie lokalnej i regionalnej demokracji pożeniono w niej jednak z rozwiązaniami podważającymi rzetelność i sprawność procesu wyborczego.
- Zmiany, które pozostają wciąż na etapie mglistych pomysłów czy projektów na wczesnym etapie rządowego procesu legislacyjnego, charakteryzuje przede wszystkim okrawanie powiatów z kompetencji. Jeżeli powiatom odbierze się urzędy pracy i pozbawi wpływu na inspekcję sanitarną czy nadzór budowlany, nasilą się pytania o przyszłość tego szczebla samorządu terytorialnego.

dr hab. Dawid Sześciło – Kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert organizacji międzynarodowych w dziedzinie reform administracji publicznej. Wykładał i odbywał wizyty studyjne na uniwersytetach w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Austrii i Portugalii. Autor ponad 200 publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego i zarządzania publicznego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-16-5