



## Samorząd bardziej obywatelski

Wybory władz samorządowych i poprzedzająca je kampania wyborcza w naturalny sposób podkreślają znaczenie **agendy samorządowej** wśród dyskutowanych spraw publicznych. Polityczna zmiana, do jakiej doszło na szczęblu centralnym w wyniku wyborów parlamentarnych 15 października 2023 roku, **daje szanse na odwrócenie niekorzystnych tendencji recentralizacyjnych**. Wielokrotnie zwracali na to uwagę eksperci Fundacji Batorego i samorządowcy, przygotowując m.in. propozycje uzdrowienia relacji rząd-samorząd w różnych obszarach<sup>1</sup>.

W decentralizacji chodzi o wzmocnienie wspólnot samorządowych – a nie tylko o przywracanie kompetencji władzom samorządowym.

Mimo podtrzymywania nadziei na przywrócenie wspólnotom samorządowym podmiotowości i sprawczości nie można jednak poprzestać na propozycjach dotyczących relacji między rządem a władzami samorządowymi. **Istotne jest bowiem, aby ostatecznymi beneficjentami silniejszych samorządów oraz wspólnot lokalnych wyposażonych w większe kompetencje**

Po wyborach parlamentarnych 15 października 2023 roku wiele osób i środowisk oczekuje zmian w relacjach rząd-samorząd i odwrócenia dążeń recentralizacyjnych z lat 2016–2023. Po tegorocznych wyborach samorządowych powinniśmy oczekiwać od władz samorządowych, że także podejmą działania wzmacniające samorządność – przez włączenie mieszkańców do współdecydowania o sprawach lokalnych.

Opublikowany przez Fundację Batorego raport z badania *Narzędzia partycypacji w Polsce w 2023 roku*<sup>1</sup> wyraźnie pokazuje, że w tym obszarze jest wiele do zrobienia. Istnieją rozwiązania prawne umożliwiające zwiększenie zaangażowania mieszkańców, ale nie wszystkie władze te narzędzia udostępniają mieszkańcom, a tam, gdzie są wprowadzone, przynajmniej część z nich nie cieszy się popularnością.

<sup>1</sup> Anna Dąbrowska, *Narzędzia partycypacji w Polsce w 2023 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2024, <https://www.batory.org.pl/publikacja/narzedzia-partycypacji-lokalnej-w-polsce-w-2023-roku/>.

<sup>1</sup> *Odnowa samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom?*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/jak-przywrocic-samodzielosc-i-sprawczosc-polskim-samorzadom.pdf> [dostęp tu i dalej: 28.02.2024].

**i zasoby stali się mieszkańcy i mieszkanki, a także lokalne organizacje obywatelskie tworzące tzw. sektor pozarządowy (NGO).** To mieszkańcy gminy, powiatu czy województwa tworzą z mocy prawa wspólnoty samorządowe – ten zapis pojawia się w pierwszym artykule każdej z ustaw samorządowych i w jego świetle należy przypominać, zwłaszcza w okresie kampanii wyborczej, że **decentralizacji nie można sprowadzić wyłącznie do wzmocnienia wybieranych władz lokalnych**, a zwłaszcza organów wykonawczych (bo ich przewaga w polskim ustroju samorządowym jest wyraźna), kosztem władz centralnych.

Co zatem zrobić, aby samorząd był bardziej obywatelski? Jak włączyć mieszkańców w życie samorządu? Publikujemy zestaw propozycji do dalszych dyskusji. Zostały one zebrane podczas organizowanych przez Fundację spotkań z lokalnymi liderkami i liderami, m.in. z akcji Masz Głos, oraz na podstawie rozmów z organizacjami społecznymi i aktywistami.

W dyskusjach prowadzonych w ostatnich miesiącach pod patronatem Fundacji Batorego staraliśmy się sformułować **zestaw propozycji zmian legislacyjnych i dobrych praktyk w tym obszarze**. Taki zestaw sprzyjałby upodmiotowieniu mieszkańców w procesach decyzyjnych w samorządzie, a także zwiększeniu sprawczości nieco zmarginalizowanych w ustroju samorządowym radnych, organów konsultacyjnych czy jednostek pomocniczych samorządów gminnych (sołectw i rad osiedli). Część propozycji wymaga zmian ustawowych, część – działań ze strony rządu (np. ustanowienia programów wsparcia), część korzysta z istniejących rozwiązań, które już teraz dają dość szerokie pole manewru, ale musi zaistnieć nacisk ze strony aktywnych obywateli, by władze samorządowe wprowadziły požądane standardy w poszczególnych jednostkach samorządu.

## Wykorzystać już istniejące kanały wpływu mieszkańców

Istniejące regulacje pozwalają mieszkańcom uczestniczyć w procesach decyzyjnych w samorządzie w ramach **konsultacji społecznych, budżetu partycypacyjnego** lub **funduszu sołectkiego** (*de facto* budżetu partycypacyjnego organizowanego na mocy ustawy o funduszu sołectkim w gminach, w których istnieją sołectwa) oraz w ramach **obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej**. Mieszkańcy mogą poza tym składać **petycje**, a także wspólnie z jednostkami samorządowymi realizować **projekty w ramach inicjatywy lokalnej**. Organizacje społeczne z kolei współpracują z władzami samorządowymi dzięki **radom działalności pożytku publicznego**, przejmując również do realizacji część zadań samorządów. Monitoring niektórych spośród tych form współpracy prowadzi Główny Urząd Statystyczny, ale zakres zbieranych informacji mógłby być znacznie dokładniejszy. Istniejące badania pokazują, że po okresie dynamicznego rozwoju wiele spośród tych form weszło w fazę stagnacji. Ograniczone zostało ich finansowanie, a w niektórych gminach nadal nie określono szczegółowych reguł ich stosowania. Wielu mieszkańców nie wie, jak z nich korzystać. Kluczowym problemem nie jest więc brak instrumentów, ale pomysłów na ich wykorzystanie.

## Jasne ramy partycypacji w każdej gminie

Minimalnym oczekiwaniem wobec władz samorządowych powinno być określenie reguł instytucjonalnych współpracy z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi, a także aktywne promowanie tych instrumentów. Nowa kadencja władz samorządowych powinna być okazją do **rewizji statutów JST**, tak by wszystkie zawierały wymagane prawem zapisy dotyczące instrumentów partycypacji. Mieszkańcy powinni mieć świadomość, że ich pomysł – np. remont chodnika bądź placu zabaw – może być podjęty zarówno w ramach petycji (przyjętej przez radę), budżetu partycypacyjnego, jak i inicjatywy lokalnej. Ubiegający się o urzędy samorządowe powinni w trakcie kampanii jasno **zadeklarować, w jaki sposób chcą tych instrumentów używać i jak je rozwijać**, z dostosowaniem do lokalnej specyfiki.

**Potrzebna jest też edukacja obywatelska mieszkańców** – deklaracja, że mieszkańcy nie tylko zostaną zaproszeni do współdecydowania, ale również będą mogli liczyć na rzetelną informację o tym, co i w jakim trybie mają szansę zdziałać.

Regulacji na poziomie statutów JST potrzebuje np. instytucja demokracji deliberacyjnej – **panel obywatelski**. Włączenie paneli obywatelskich do katalogu dostępnych rozwiązań wzmacniających udział obywateli, zwłaszcza w większych miastach, pomogłoby odejść od postrzegania paneli jako jednorazowych projektów i rozwiązań eksperymentalnych. Pomóc mogą doświadczenia z już zorganizowanych paneli, a także przykłady ze szczebla lokalnego z innych krajów europejskich<sup>2</sup>.

**Deregulacja na szczeblu ogólnokrajowym przydałaby się z kolei instytucji budżetu partycypacyjnego**, który – jak przekonuje wielu ekspertów i praktyków zaangażowanych w promowanie partycypacji społecznej – został nowelizacją ustaw samorządowych w 2018 roku przeregulowany. Budżet obywatelski powinien być w ustawie zdefiniowany jako kwota, o wydatkowaniu której mieszkańcy i mieszkanki decydują w procedurze, której zasady określa rada gminy. To uchwała rady bądź statut gminy są właściwym miejscem do ustalenia lokalnych zasad partycypacji, dostosowanych do wielkości, zamożności i przyzwyczajzeń lokalnej społeczności.

## Dyskusja nad raportem o stanie JST bez zbędnych barier

Dotychczasowe doświadczenia corocznych **dyskusji nad raportem o stanie JST** pokazują, że utrudnieniem uczestnictwa w nich jest ustawowa konieczność zbierania podpisów przez mieszkańców chcących zabrać głos w debacie na forum rady. **Ten ustawowy wymóg powinien zniknąć lub przynajmniej zostać zawieszony** w jednostkach, w których w pierwszej rundzie zgłoszeń nie zebrałyby się ich maksymalna liczba (ustawa mówi o 15 głosach mieszkańców, rada może zdecydować o dopuszczeniu większej ich liczby). Skoro raz w roku może się odbyć debata o sytuacji lokalnego samorządu, dopuszczająca do głosu więcej uczestników niż tylko radnych, to owym uczestnikom nie powinno się stawiać wielu dodatkowych wymagań.

## Cyfryzacja procedur partycypacyjnych

To jest również **właściwy moment na cyfryzację** najważniejszych instrumentów partycypacji – zbieranie podpisów pod petycjami, obywatelskimi inicjatywami uchwałodawczymi czy składanie wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej powinno być możliwe online (bez wykluczania form tradycyjnych, które dalej dla wielu mieszkańców są wygodniejsze). Wydaje się, że niepotrzebna jest do tego regulacja ogólnokrajowa, ale agencje rządowe mogłyby dostarczać gotowych rozwiązań informatycznych.

## Zachęty finansowe jak z funduszu sołectkiego

Nie oznacza to, że już istniejących form współpracy nie można dalej wzmocnić ustawowo, np. za pomocą nowych mechanizmów zachęt finansowych. Dość duża popularność funduszu sołectkiego była wiązana nie tylko ze sprawnością lokalnych społeczności wiejskich, ale również z jasnymi zachętami finansowymi ze strony rządu – obowiązująca ustawa o funduszu sołectkim przewiduje bowiem częściowy zwrot z budżetu państwa środków asygnowanych przez gminę. W zależności od zamożności gminy jest to od 20% do 40%, choć w praktyce – ze względu na większe zainteresowanie gmin – te odsetki są mniejsze.

<sup>2</sup> *Inventory of Deliberative Mini-publics*, <http://politicize.eu/inventory-dmps/>.

**Podobny rodzaj zachęt finansowych można by rozciągnąć również na inne instrumenty partycypacyjne** – budżety partycypacyjne w gminach miejskich oraz projekty realizowane w ramach inicjatywy lokalnej. Przeznaczenie na ten cel choćby ułamek środków przekazywanych w ostatnich latach samorządom za pomocą dotacji celowych (a w praktyce – „kartonowych czeków” wręczanych przez przedstawicieli rządu) mogłoby zaspokoić nie tylko drobne potrzeby inwestycyjne, ale również wzmocnić lokalną aktywność i współpracę mieszkańców z władzami samorządowymi. Zasadność poszczególnych działań byłaby jednocześnie przedmiotem lokalnych ustaleń, a nie arbitralnych decyzji urzędników i polityków wyższego szczebla.

## **Rady jednostek pomocniczych – więcej głosu w sprawach budżetowych i planistycznych**

Jeszcze innym kanałem zaangażowania mieszkańców w działalność samorządów lokalnych są **jednostki pomocnicze – sołectwa i osiedla**. O ile tradycyjnie ugruntowany samorząd sołecki działa dość prężnie i w wielu miejscach w Polsce odgrywa istotną rolę, wzmocnioną przez fundusz sołecki, o tyle samorzady osiedlowe w miastach zwykle są zmarginalizowane – dysponują niewielkimi zasobami, a wybory rad osiedli mało kogo interesują. **Bardziej przemyślanej interwencji potrzebuje więc samorząd jednostek pomocniczych w miastach** – wzmocniłyby go instytucja podobna do funduszu sołeckiego lub **powiązanie formuły budżetu partycypacyjnego z działalnością rad osiedli**. Rady osiedli miałyby też większe znaczenie, gdyby istniał **obowiązek konsultowania z nimi wybranych najważniejszych uchwał** – w szczególności uchwały budżetowej i wieloletniego planu inwestycyjnego, a także planu ogólnego (kluczowego dokumentu planistycznego) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

## **Rady jednostek pomocniczych – silniejsza pozycja**

Przedstawicielom rad osiedli, a poza miastami – także sołtysom można by przyznać **dotatkowy głos w dyskusjach nad raportem o stanie gminy, powiatu lub województwa**, poprzedzających głosowanie w sprawie udzielenia absolutorium organom wykonawczym. Do rozważenia pozostaje też kwestia powszechnych wyborów do rad osiedli – być może należałoby rozważyć organizowanie ich, przynajmniej w większych miastach – tam gdzie zostały powołane, **w dniu wyborów samorządowych**. Dawałoby to szansę na zadowalająco wysoką frekwencję wyborczą, a co za tym idzie – również większą legitymizację demokratyczną tych rad.

## **Lokalne rady konsultacyjne (młodzieżowe, senioralne) – mniej barier przy powoływaniu, silniejsza pozycja**

Szczególą formą udziału niektórych mieszkańców w polityce samorządowej są **rady młodzieżowe i rady seniorów**, powoływane na wniosek rad gmin/powiatów lub sejmików. To instytucje znane również z wielu krajów europejskich. Choć mają umocowanie ustawowe, to ich wykorzystanie i sprawność działania zależą od dobrej woli władz samorządowych. Należałoby oczekiwać od kandydatów w wyborach samorządowych, że znajdą dobry sposób na wykorzystanie tej możliwości w kolejnej kadencji.

Na poziomie ustawowym należy rozważyć wprowadzenie **obowiązku powołania takich rad, wówczas gdy pojawi się wniosek oparty odpowiednim poparciem** (obecnie rady jedynie „mogą wyrażać zgodę” na powołanie tych organów). Znaczenie obu typów rad wzrosłoby, gdyby – podobnie jak w przypadku rad jednostek pomocniczych – wprowadzić **obowiązek konsultowania z nimi wybranych najważniejszych uchwał**, w szczególności uchwały budżetowej i wieloletniego planu

inwestycyjnego, a także planu ogólnego. Istotną zmianą byłoby także **przyznanie przedstawicielom rad młodzieży i seniorów prawa głosu (poza już istniejącymi limitami) w dyskusjach nad raportem o stanie gminy, powiatu czy województwa**, poprzedzających głosowanie w sprawie udzielenia absolutorium organom wykonawczym.

## Młodzieżowe i senioralne budżety partycypacyjne

Jeszcze inną propozycją zwiększenia znaczenia rad młodzieży i seniorów byłoby **wydzielenie (w ramach budżetu partycypacyjnego lub poza tą pulą) środków na realizację projektów rekomendowanych przez te rady**. W jednostkach samorządu lokalnego, w których młodzież jest licznie zaangażowana w samorządność szkolną, władze powinny rozważyć stworzenie **szkolnych budżetów partycypacyjnych**, umożliwiających decydowanie na najniższym szczeblu o potrzebach wspólnot szkolnych. Dopiero w mniejszych wspólnotach jest szansa na stworzenie przestrzeni korzystnej dla deliberacji i wyjścia poza schemat „plebiscytowy” budżetu partycypacyjnego. Środki te byłyby też inwestycją w wyższą jakość lokalnego obywatelstwa w niedalekiej przyszłości. Mogłyby się wpisać również w postulaty podnoszone przez środowiska związane z oświatą – większego „usamorządowienia” szkół poprzez włączenie do zarządzania oświatą rodziców i osób uczących się.

## Lokalne rady oświatowe

Różnych rad konsultacyjnych jest w samorządach dużo, ale wiele spośród nich ma charakter fasadowy. W okresie składania przez kandydatów w wyborach samorządowych deklaracji współpracy z różnymi środowiskami należy zawsze rozważać, czy wraz z powołaniem kolejnego ciała konsultacyjnego zostaną mu przekazane konieczne zasoby, uprawnienia i uwaga decydentów. Dotyczy to np. rad przedsiębiorców.

W większych jednostkach samorządowych warto rozważyć powołanie **miejskich lub powiatowych rad oświatowych**, które konsultowałyby kluczowe decyzje władz samorządowych dotyczące oświaty. To jeden z najważniejszych sektorów działalności samorządów w Polsce, jednocześnie od lat pozostający w kryzysie. Zarazem jest to jeden z niewielu sektorów usług publicznych, w którym można odnotować realne zaangażowanie mieszkańców – rodziców i uczniów – ograniczające się jednak do poziomu pojedynczych szkół. Warto znaleźć sposób na jego wykorzystanie, przy utrzymaniu samorządowego charakteru szkół publicznych.

## Samorządy terytorialne dla mieszkańców niebędących obywatelami: integracja poprzez rady

Samorządy w Polsce, w pierwszej kolejności – ze szczebla gminnego, zaczynają się też na dobre mierzyć z **wyzwaniami polityki migracyjnej i integracyjnej**. Zwłaszcza ta druga polityka ma swój wymiar demokratyczny – **trzeba bowiem zapewnić demokratyczne ramy, w których można by artykułować interesy różnych grup mieszkańców tworzących lokalną wspólnotę**. Nie ma konieczności, aby tę tematykę sprowadzać tylko do dyskusji o tym, czy, a jeśli tak – to kiedy, przyznać osiedlonym na stałe imigrantom prawo wyboru władz lokalnych, nawet jeśli nie są obywatelami państw UE (ci bowiem już takim prawem dysponują). W najbliższym czasie warto rozważyć **w skupiskach imigrantów powołanie lokalnych organów konsultacyjnych z ich udziałem**, które pomogłyby zapewnić, że w polskich gminach nie zaczną funkcjonować wykluczone z usług publicznych, słabo zintegrowane „społeczności równoległe”.

## Media i lokalne organizacje pozarządowe: wsparcie grantowe zamiast zaangażowania kapitałowego

Jakość demokracji w ustroju samorządowym zależy nie tylko od uczestnictwa obywateli bądź jakości wybieranych przedstawicieli, ale również od **niezależnych mediów regionalnych i lokalnych**. Ten sektor mediów jest od lat w kryzysie, który objawia się upadkiem wielu mniejszych tytułów, przejmowaniem niezależnych tytułów przez władze samorządowe lub zakładaniem przez lokalne władze własnych mediów, w których trudno oddzielić funkcję propagandową od informacyjnej. Jednocześnie duża część sektora mediów regionalnych została przejęta przez Orlen i poddana politycznej kontroli. Ten punkt wyjścia jest fatalnym splotem uwarunkowań dla demokratycznej polityki samorządowej – **oznacza bowiem osłabienie kontroli obywateli nad wybieranymi władzami**.

W obecnej sytuacji interwencja rządu powinna polegać, po pierwsze, na **odejściu od powiązania kapitałowego mediów regionalnych ze Skarbem Państwa lub rozproszeniu kontroli właścicielskiej**, a po drugie – na **wprowadzeniu wsparcia dla niezależnych mediów lokalnych, np. za pośrednictwem Narodowego Instytutu Wolności**. Mieszkańcy i organizacje obywatelskie powinny starannie monitorować wykorzystanie środków publicznych w swoich samorządach na promocję władz w mediach i **sprzeciwiać się tworzeniu własnych kanałów informacyjnych wykraczających poza funkcję „tablicy informacyjnej”**.

## Standard dostępności informacji o aktywności władz samorządowych

Niezależnie od losu mediów ważne jest zagwarantowanie mieszkańcom bezpośredniego, łatwego dostępu do informacji o funkcjonowaniu władz lokalnych. Powinien powstać **„złoty standard” dostępności informacji o aktywnościach władz lokalnych**, z jednym punktem dostępu do porządków obrad rady/sejmiku, nagrań z przebiegu posiedzeń, protokołów, imiennych wyników głosowań, uchwał, a także innych aktów prawa miejscowego. Władze powinny mówić do mieszkańców prostym, zrozumiałym dla przeciętnego obywatela językiem. Tam, gdzie to potrzebne – w skupiskach migrantów – kluczowe informacje powinny być dostępne również w innych językach.

Do już wymaganych prawem transmisji bądź nagrań z posiedzeń rady/sejmiku powinny zostać dodane **nagrania (choćby audio) z posiedzeń komisji** – tam bowiem często zapadają kluczowe decyzje, potwierdzane potem tylko na posiedzeniach plenarnych rady. Dobrą praktyką, której należałoby oczekiwać od nowo wybranych przedstawicieli, byłoby **publikowanie danych kontaktowych do wszystkich radnych** (adresów e-mail, które regularnie sprawdzają, numerów telefonów lub profili w mediach społecznościowych; ci niedostępni online powinni być regularnie dostępni offline i odpowiadać na głosy również nieznanym im osobiście mieszkańców).

## Klauzule społeczne w konkursach na zlecenie zadań

Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają ważną rolę w rozwoju lokalnego sektora społeczeństwa obywatelskiego, **gdyż zlecają zadania publiczne** organizacjom obywatelskim. Obecnie zadania publiczne mogą być zlecane organizacjom pozarządowym i innym podmiotom działającym w sferze pożytku publicznego za pośrednictwem otwartych konkursów ofert i tzw. małych grantów (na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Nie wszystkie samorządy w pełni wyzyskują ustawowe możliwości, np. **nie zawierają umów wieloletnich, nie korzystają z regrantingu**, który jest sposobem uspołeczniania procedury zlecenia zadań publicznych. Powszechnie stosowane są zamówienia publiczne, a w tym zakresie **samorządy wciąż marginalnie**

**korzystają z klauzul społecznych**, które ułatwiałyby organizacjom obywatelskim dostęp do realizacji zamówień publicznych.

W tej sferze potrzebne byłyby zmiany, które niezależnie od sposobu zlecenia zadań pozwalałyby samorządom **preferować jako realizatorów zadań publicznych organizacje obywatelskie**, w szczególności działające w danej gminie albo powiecie. Poza kryterium kosztu istotny jest tu bowiem czynnik budowy lokalnej infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego. Potrzebne byłyby także zmiany wprowadzające **nowe, negocjacyjne i partnerskie tryby zlecenia zadań**, niewymagające ogłaszania konkursów czy przetargów, w szczególności w zakresie zlecenia usług społecznych. Zapisy umów wieloletnich powinny zawierać przy tym **możliwość waloryzacji stawek** (np. o poziom inflacji) lub ich renegocjacji w określonych warunkach makroekonomicznych (choćby przy drastycznym spadku dochodów własnych gminy bądź znaczącej zmianie średniego wynagrodzenia).

## Wzmocnienie roli radnych: zacznijmy od lepszego przygotowania

Wiele dysfunkcji lokalnych samorządów w Polsce ma swoją przyczynę w znaczącej koncentracji władzy w organach wykonawczych. Większość ekspertów jest zgodna, że choć przypisanie odpowiedzialności politycznej konkretnym liderom lokalnym jest w tym systemie klarowne, to **prezydencjalizacja ustroju lokalnego osłabiła znacząco rolę radnych** jako przedstawicieli mieszkańców, utrudniła również sprawowanie kontroli nad działaniami burmistrzów.

Przywrócenie większej równowagi między organami stanowiąco-kontrolnymi a wykonawczymi należałoby zacząć od podniesienia poziomu przygotowania radnych do sprawowania mandatu. **Zwiększenie wymagań wobec kandydatów na radnych lub już wybranych radnych** wzmocniłoby ich pozycję w relacjach z organami wykonawczymi i uczyniłoby z nich lepszych, bardziej świadomych i zorientowanych przedstawicieli mieszkańców. Aby nie ograniczać radykalnie prawa wybieralności, można rozważyć np. **powiązanie prawa do diety z wymogiem odbycia szkolenia w zakresie podstaw prawa samorządowego**, zakończonego egzaminem. Zakres takich szkoleń mogłaby określać i zewnętrznych wykonawców wyłaniać strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Alternatywnie mogłyby za to odpowiadać zreformowany Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) albo Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP).

## Wzmocnienie roli radnych: dostęp do wiedzy i kontrola obsługi

NIST mógłby również odegrać rolę we wzmocnieniu pozycji radnych na innej płaszczyźnie – **dostępu do ekspertyzy prawnej, zwłaszcza w zakresie stanowienia prawa**. Wielu radnych, szczególnie tych opozycyjnych wobec burmistrzów, skarży się na brak dostępu do niezależnych opinii prawnych – bez kontrolowanego przez siebie budżetu nie mogą takich opinii w razie potrzeby zamówić, a opinie, do których mają dostęp jako radni, pochodzą najczęściej od podwładnych burmistrza. Program wsparcia prawnego, adresowany w pierwszej kolejności do radnych, ale również do mieszkańców skupionych wokół konkretnych obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, mógłby być jednym z filarów działalności NIST, który sprzyjałby rozwojowi samorządności. Do regulacji ustawowych należałoby również wprowadzić zasadę, w myśl której **najważniejsze decyzje kadrowe wobec pracownika lub pracowników obsługujących rady/sejmiki** podejmowałby (albo co najmniej wyrażał na nie zgodę) przewodniczący rady/sejmiku. Obecnie bowiem robią to osoby bezpośrednio podległe organom wykonawczym.

Dalej idące postulaty dotyczące roli radnych zakładają zwiększenie ich udziału w zarządzaniu niektórymi sprawami gminy, m.in. **wprowadzenie wymogu podejmowania niektórych decyzji kolegialnie** (np. w zakresie zwolnień podatkowych, gospodarowania mieniem lub powoływania niektórych kierowników gminnych jednostek organizacyjnych przez odpowiedni komitet rady, a nie przez burmistrza). W sytuacji wygaśnięcia mandatu burmistrza, do czasu wyboru nowego, **osobę czasowo pełniącą obowiązki mogłaby wskazywać w głosowaniu rada**.

## Wybory samorządowe: w kierunku obniżenia wieku wyborczego

W dalszym horyzoncie czasowym trzeba **rozważyć poszerzenie czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych, tak by mogli w nich uczestniczyć również obywatele i obywatelki poniżej 18. roku życia**, a powyżej 16. czy 17. roku życia. W niektórych krajach europejskich (np. w Austrii, Niemczech czy Grecji) to rozwiązanie zostało wprowadzone, by zwiększyć zainteresowanie młodych sprawami lokalnymi i rozpoznać wcześniej ich socjalizację polityczną.

## System wyborczy: więcej proporcjonalności, szanse dla kandydatów niezrzeszonych

W wielu dyskusjach powracają postulaty dotyczące **samorządowego systemu wyborczego**, który mógłby w większym stopniu sprzyjać zaangażowaniu obywateli. Choć zasady rejestrowania komitetów wyborczych, a także sprawozdawczości finansowej są w miarę otwarte i pozwalają na uczestnictwo komitetów wyborczych wyborców i stowarzyszeń na podobnych warunkach jak komitetów partii politycznych, to same reguły podziału mandatów nie sprzyjają różnorodności organów stanowiących i proporcjonalności podziału mandatów. Dotyczy to zwłaszcza szczebla gminnego, na którym i tak organ wykonawczy jest wybierany w osobnym głosowaniu.

**Różnorodności opinii i reprezentacji mniejszościowych stanowisk w radach gmin nie służą ani jednomandatowe okręgi wyborcze (w mniejszych gminach), ani system proporcjonalny w bardzo małych okręgach wyborczych** (w większych gminach widać tendencję do tworzenia coraz mniejszych okręgów wyborczych, w których naturalny próg wyborczy jest wysoki). Podział mandatów w obu przypadkach okazuje się skrzywiony względem rozkładu preferencji wyborców, a to może rodzić dodatkową frustrację i zniechęcenie wyborców. JOW-y mają największe uzasadnienie tam, gdzie występują klarowne podziały terytorialne (np. na osobne wsie lub części wsi). Tam, gdzie podziały nie są tak oczywiste, lepiej sprawdziłby się proporcjonalny system wyborczy. Przy założeniu, że zmiana reguł miałaby nie być fundamentalna, w wyborach lokalnych **w systemie proporcjonalnym mandaty wystarczyłoby dzielić tak, jak robi się to w wyborach do Parlamentu Europejskiego** – najpierw pomiędzy listy w skali całego kraju, a potem w obrębie każdej z list pomiędzy okręgi wyborcze. Warto rozważyć również **poluzowanie wymogu zgłaszania odpowiednio długich list kandydatów w wyborach proporcjonalnych**, tak aby umożliwić również w większych gminach start indywidualnym kandydatom i kandydatkom.

## System wyborczy: prawo do głosowania poza własną JST

Drobna zmiana dotycząca prawa do głosowania powinna przywrócić prawo wyborcze niektórym mobilnym wyborcom. Uzasadnione jest utrzymanie zasady, że w wyborach samorządowych każdy mieszkaniec głosuje tylko w „swojej” gminie, ale Kodeks wyborczy powinien pozwalać **głosować w wyborach samorządowych poza miejscem zamieszkania, o ile nie wyjechało się poza granice**



**jednostki samorządu przynajmniej jednego ze szczebli.** Przykładowo: mieszkaniec Radomia powinien mieć możliwość głosowania w wyborach sejmiku województwa mazowieckiego, nawet jeśli w dniu wyborów przebywa w Warszawie bądź Płocku.

\* \* \*

Przedstawiony powyżej katalog propozycji nie jest zamknięty, wymaga namysłu ze strony aktorów politycznych i adaptacji do lokalnych uwarunkowań. Zwraca jednak uwagę na to, że samorządność to przede wszystkim sposób na szersze włączenie mieszkańców do podejmowania decyzji w istotnych sprawach publicznych, a nie tylko rozproszenie władzy państwowej według klucza terytorialnego. Kampania w wyborach samorządowych powinna przedstawiać nie tylko deklaracje tego włączenia, ale również konkretne instrumenty, które pozwalają demokracji dobrze gospodarować zaangażowaniem mieszkańców w okresie pomiędzy wyborami samorządowymi.

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



Redakcja: Agnieszka Łodzińska  
Korekta: Joanna Liczner  
Warszawa 2024  
ISBN 978-83-67750-80-6