

SAMORZĄDNOŚĆ 2.0

JAK ODRODZIĆ SAMORZĄDNOŚĆ w POLSCE?

Stanowisko Kongresu Ruchów Miejskich

Powierzchniowy, ale rozpowszechniony jest pogląd, że samorząd terytorialny w Polsce **to jedno z największych osiągnięć** po 1989 r. Jeśli nawet tak jest, nie oznacza to, iż jest on tworem doskonałym, działającym perfekcyjnie. Przeciwnie, nasilają się głosy krytyczne wobec różnych aspektów organizacji i funkcjonowania ST, czego rezultatem są inicjatywy reform/ przebudowy samorządu. Ruchy miejskie od wielu lat dostrzegały rosnący problem, bez większych reakcji na szczeblu lokalnym i krajowym. Obecnie sytuacja dojrzała do poważnej dyskusji nad samorządem, co może wynikać z przewlekłego konfliktu politycznego w kraju – jego strony widzą potencjał polityczno-społeczny samorządu i są zainteresowane rozegraniem „gry o samorząd” na swoją korzyść. KRM niekoniunkturalnie traktuje temat od zawsze, stąd nasz własny projekt odrodzenia samorządu, z naciskiem na samorządność.

WPROWADZENIE, GŁÓWNE ZAŁOŻENIA

I. Koncentrujemy się w tym projekcie przede wszystkim na koniecznej transformacji **fundamentów ustrojowych samorządu**, bez wnikania na tym etapie w konieczne zmiany w poszczególnych obszarach jego funkcjonowania. Przyjmujemy, że bez przebudowy fundamentów tej budowli kapitalne remonty na poszczególnych „piętrach” i w „lokalach” nie wystarczą dla trwałej i skutecznej poprawy działania samorządu. Dlatego nie odnosimy się do kwestii samorządowej edukacji, ochrony wód albo zdrowia, ochrony środowiska, potrzeb mieszkaniowych, chaosu przestrzennego itd., itp.. Nie oznacza to lekceważenia tych i innych obszarów, potrzeby poprawy organizacji, poszerzenia uprawnień samorządu – przeciwnie, ale nie ma sensu „stawiać wozu przed koniem”.

II. Po drugie i najważniejsze – wyprowadzoną z Tez Miejskich i Miastopoglądu ośią aksjologiczną wyznaczającą kierunek transformacji samorządu jest **demokratyczna samorządność mieszkańców**, jako wartość centralna. To nie uchyla wagi sprawności i praktycznej skuteczności samorządu, lecz wskazuje na podstawę, z której samorząd ma wyrastać, razem z jego instytucjami, procedurami, pragmatyką itd.. W Konstytucji RP jest mowa o **wspólnocie samorządowej** jako formule samorządzenia się mieszkańców, a nie o instytucji, organie władzy albo administracji. Stawiamy **samorządność przed samorządem**, bo nie może być drugiego bez pierwszego!

III. Samorządność jako oddolna, lokalna aktywność mieszkańców nie zawsze i nie wszędzie jest na wysokim poziomie, a identyfikacja samorządu jako „MY” jest słaba (samorząd to wg badań ma być dla mieszkańców „bliskie państwo” ..). Stoją za tym różne przyczyny – historyczne, społeczno-ekonomiczne, geograficzne, polityczne, pokoleniowe itd. Przyjmujemy, że **wdrożone w praktyce zmiany systemowe** sprzyjające aktywności społeczeństwa obywatelskiego w przestrzeni samorządu są podstawową drogą rozwoju samorządności i wspólnoty samorządowej. Obecnie liczne istniejące regulacje nominalnie włączające mieszkańców we współdecydowanie o mieście mają charakter fasadowy lub są ignorowane

przez władzę, co rozbraja/ neutralizuje oddolną aktywność. Inne wręcz blokują realną możliwość sprawczego wpływu na zarządzanie miastem. To nasze wyzwanie!

IV. Sprzyja temu określony w zapisach prawa samorządowego, ale nie tylko, **paternalistyczny** (a nawet **autokratyczny**) model zarządzania przez „włodarzy” lokalnymi sprawami. Obecna powszechna praktyka to wynik szeregu modyfikacji prawa, ingerencji organów nadzoru finansowego, orzecznictwa sądów i radosnej twórczości przy tworzeniu ministerialnych rozporządzeń. Składa się to na model nastawiony na sprawność zarządzania i mechaniczne podporządkowanie drobiazgowym procedurom, a całkowicie usuwający z pola widzenia **istotę demokracji lokalnej – demokratyczną samorządność mieszkańców**. Realna praktyka demokratyczna wyczerpuje się obecnie w akcie wyborczym raz na 4-5 lat, ale wybory nie otwierają praktyki demokratycznego współzrządzenia z mieszkańcami, lecz rządy paternalistyczne albo i quasi-autorytarne nad mieszkańcami.

V. Wdrożenie się ogółu mieszkańców do aktywnej troski o dobro wspólne na szczeblu miasta/ gminy, poprzez udział w praktyce demokratycznego współzrządzenia, ma też znaczenie dla upowszechniania się i utrwalania **postaw demokratycznych** w odniesieniu do **skali polityki krajowej**. Uwewnętrzniona lokalnie zasada „nic o nas bez nas” przenosi się na szczebel krajowy i tym samym osłabia tendencje autokratyczne w polityce, pojawiające się od kilku co najmniej lat. Obywatele przyzwyczajeni, że żadna decyzja dotycząca sfery publicznej w ich otoczeniu nie może zapadać bez ich udziału i akceptacji, nie zgodzą się na autorytarne praktyki władzy zarządzającej państwem.

Konteksty

Można z pewnym uproszczeniem wskazać obecnie trzy punkty widzenia ujawniające się w publicznej debacie i realnej polityce, odnoszące się samorządu. Punkt widzenia zależy od punktu siedzenia...

Zasiadający we władzach państwa, jego agendach itd. towarzysze partyjni i poddani prezesa Polski chcieliby **atrapi samorządu**. Oto lokalna władza publiczna ma stanowić najniższy, terenowy szczebel wykonawczy zcentralizowanego, hierarchicznego państwa, jemu posłuszny. Znosi to całkowicie autonomię i sprawczość lokalnej społeczności. Z kolei zasiadali na swoich stołcach często przez kilka kadencji włodarze miast na odwrót: chcą **jak najmniej zależności** od administracji państwowej, chcą więcej władzy, kasy i uprawnień dla władzy lokalnej, którą sprawują. Żadnych np. limitów liczby kadencji! Z kolei uczeni, eksperci, think-tanki, NGO-sy traktują samorząd przede wszystkim jak **instytucję zadaniową, urząd**, firmę nieledwie i w nieco technokratycznym duchu chcą go ulepszać. Chodzi o to, żeby obecna machina samorządowa działała „lepiej”.

Kontekst polityczny sporu tych stanowisk jest dość oczywisty. Radykalnie odrzucamy hasłem „łapy rządu precz od samorządu” pierwszą opcję. Do dwóch następnych mamy dystans a nasze postulaty zdecydowanie odbiegają od innych projektów reformy samorządu w obiegu. Bo jak to: samorząd **bez... samorządności**? Bez mieszkańców...? Bez suwerena? Konstytucja (art. 16) mówi, że „Ogół mieszkańców (...) stanowi (...) **wspólnotę samorządową**”. To **mieszkańcy** mają się samo-rządzić, a samorząd, czyli wspólnota ludzi a nie urząd czy korporacja ze swoimi bossami – **to my!**

Źródła

Podstawą naszej wiedzy i diagnozy sytuacji w samorządach miejskich w Polsce jest przede wszystkim kilkunastoletnia „**obserwacja uczestnicząca**” (aktywizm + obserwacja + refleksja) **rzesz aktywistów miejskich** w kilkudziesięciu miastach. Te doświadczenia były wielokrotnie przedyskutowane, w różnej formie publikowane, stanowiły też podstawę wielu wystąpień do władz – lokalnych i krajowych.

Prześledziliśmy szereg **opracowań eksperckich**, zarówno diagnozujących samorządy jak i zawierających projekty naprawy, w tym Fundacji im. S.Batorego, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej,

Związku Miast Polski, Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych i in.. Opracowaliśmy też ankietę i przeprowadziliśmy ogólnopolski **sondaż wśród radnych** miejskich w całym kraju uzyskując kilkaset odpowiedzi, w ogromnym zakresie zbieżnych z naszym punktem widzenia. Plus źródła w postaci publikacji książkowych i doniesień medialnych, śledzonych na bieżąco.

* * *

Przedkładamy postulaty o **charakterze politycznym**, tzn. stanowiące konkretyzację bliskich nam wartości w formie mniej lub bardziej ogólnych propozycji zmian w różnych regulacjach dotyczących samorządu terytorialnego – w ustawie o samorządzie gminnym w innych przepisach, a docelowo także w Konstytucji.

Postulaty KRM zmian dotyczących samorządu są uporządkowane w czterech pakietach.

Pierwszy pakiet dotyczy **zniesienia barier blokujących podmiotowość i sprawczość mieszkańców** w lokalnej sferze publicznej, często oskarżanych przez „włodarzy” miast o to, że im się nie chce, że się „nie znają” ale krytykują, a ich propozycje „psują demokrację”.

Drugi odnosi się do **systemowej pozycji rady miasta/ radnych** miejskich w relacji do prezydenta/ burmistrza, organu wykonawczego dominującego nad radą – oraz w relacji do mieszkańców.

Trzeci pakiet traktuje o koniecznych zmianach w samym **samorządzie**, czwarty zaś – o wzmocnieniu pozycji samorządu **w relacji do państwa**, jego niezależności i podmiotowości.

MIESZKAŃCY

Jak zwiększyć podmiotowość mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową?

Decydowanie

1. Utrzymać w mocy zmiany w ustawie o **referendum lokalnym, wiążącym** dla władzy, wprowadzone koniunkturalnie w 2023. W szczególności: obniżenie do **5% liczby głosów** poparcia dla zorganizowania referendum; **zniesienie limitu** uczestnictwa dla ważności referendum tematycznego i obniżenie do **3/5 poparcia** uzyskanego w wyborach dla limitu uczestnictwa w referendum odwoławczym; przedłużenie do **6 miesięcy** czasu na zebranie podpisów pod inicjatywą referendalną; możliwość **łączenia tematów** referendów; **rozszerzenie zakresu** tematów referendum (znika przymiotnik „istotne tematy”); podniesienie **efektywności procedur**: odwoławczych (sądy) i decyzyjnych – zatwierdzających (przez radę); przedłużenie limitu czasu na poprawianie wniosku.

Nie ograniczać liczby referendów do dwóch na kadencję – powinny one być możliwe co najmniej **raz do roku**, z ograniczeniem czasowym na początku i przed końcem kadencji.

2. Umożliwić uproszczone quasi-referenda „szybkiej ścieżki” w prostszej procedurze jako **głosowania obywatelskie**, także z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych, poczty i technik tradycyjnych. Ich wynik byłby wiążący, chyba że zostałby odrzucony przez radę miasta kwalifikowaną większością 2/3 głosów. Procedura (do opracowania) nie powinna ograniczać tematyki ani częstotliwości takich głosowań, powinna zakładać minimum uciążliwości organizacyjnych.

Mieszkańcy decydują o mieście raz na 4-5 lat, i to pośrednio, w wyborach. Pomiędzy nimi jak dzieci i ryby głosu nie mają, choć są rozliczne powody, żeby istniała możliwość dokonywania głosem stanowiącym korekty lokalnej polityki prowadzonej przez władzę między wyborami. Konstytucja dopuszcza równorzędnie, że „Naród sprawuje (...) władzę bezpośrednio”.

3. Uczynić **panele obywatelskie**, organizowane także z inicjatywy mieszkańców, standardowym sposobem rozstrzygania trudnych i spornych kwestii w mieście. Ich wynik powinien być z mocy prawa wiążący, jeśli został poparty przez kwalifikowaną większość, np. 2/3 uczestników.

Panele obywatelskie rzetelnie realizowane w oparciu o wypróbowane procedury gwarantują wypracowanie optymalnych decyzji w warunkach daleko idącego consensusu społecznego. Ich wyniki jednak są najczęściej niestety ignorowane przez władze.

Wybory miejskie

4. W ordynacji wyborczej do Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) zastąpić wykluczającą **regułę D’Hondta** przydzielania mandatów w radzie miasta **regułą Sainte Lague’a**, która prowadzi do bardziej proporcjonalnej reprezentacji; powiększyć okręgi wyborcze co także sprzyja proporcjonalności reprezentacji – albo wprowadzić **okręgi trójmandatowe**; obniżyć próg wyborczy do 3%.

5. Znieść obowiązek wystawiania przez kandydata na burmistrza/ prezydenta odpowiednio licznej listy kandydatów na radnych, co sprzyja **uzależnieniu radnych** od “włodarza”.

6. Wprowadzić **ustawowe ograniczenia** dla prowadzenia miejskich kampanii wyborczych „na bogato”, kiedy o wyniku decydują środki finansowe – np. przez zakaz plakatowania miasta poza wyznaczonymi miejscami, używania billboardów itp., co zapewni wyrównanie szans każdego komitetu wyborczego i każdego kandydata.

7. Zrównać status **partyjnych komitetów wyborczych** z komitetami obywatelskimi – obecnie w formule Komitetów Wyborczych Wyborców. Wprowadzić obowiązek upubliczniania i trwałego archiwizowania w sposób gwarantujący publiczną dostępność **programów i obietnic wyborczych**.

*Celem tych postulatów jest zwiększenie **reprezentatywności** rady przez danie szans **inicjatywom mieszkańców**, w tym wobec komitetów partyjnych mających systemową przewagę. Rada miasta*

powinna być przede wszystkim **reprezentatywna** dla mieszkańców w całej ich różnorodności. *Odnawianie miejskich elit politycznych jest blokowane przez zabetonowane ekipy, wymieniające się ewentualnie funkcjami w karuzeli stanowisk, dysponujące zebranymi przez lata układami i środkami umożliwiającymi trwanie na stołkach. Wydają się bezalternatywni, bo blokują każdą alternatywę.*

Zasada pomocniczości

8. Zwiększyć autonomię, uprawnienia i kompetencje **rad osiedli** oraz ich wyposażenie materialne i finansowe jako najbliższej mieszkańcom ich reprezentacji wyłanianej w demokratycznych, powszechnych wyborach. Powinny one działać pod nadzorem i opieką polityczną rady miasta a nie miejskiej biurokracji.

9. Wzmocnić **nieformalne społeczności** lokalne, sąsiedzkie, środowiskowe i inne przez dedykowane im programy grantowe oraz zorganizowane formy zasięgania opinii.

Aktywizacja mieszkańców i budowanie poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne zaczyna się od najbliższego otoczenia, gdzie naocznie widać ujawniające się problemy do rozwiązania oraz rezultaty podejmowanych działań.

Postępowania administracyjne

10. Stworzyć warunki prawne dopuszczające mieszkańców do **postępowań administracyjnych**, których przedmiot ma wymiar publiczny a ich rozstrzygnięcia wpływają wyraźnie na warunki życia wspólnoty samorządowej i funkcjonowanie miasta.

Istnieją obszary decyzji administracyjnych, których rozstrzygnięcia mają ogromny wpływ na sferę publiczną, materialną i nie tylko. Na przykład wydawane powszechnie warunki zabudowy wygenerowały chaos przestrzenny na skalę krajową, zgody na wycinanie drzew generują lokalne protesty i konflikty, podobnie jak decyzje o przydziale mieszkań komunalnych. Takie decyzje nie mogą zapadać ponad społecznością, w trybie „kapturowym”, gdzie nikt poza stronami nie ma dostępu nie tylko do informacji z postępowania, ale nawet od informacji o samym jego zapoczątkowaniu. Nie mówiąc o możliwości składania wniosków dowodowych i zażaleń na decyzje.

Praktyki partycypacyjne

11. Tzw. **budżet obywatelski** powinien być uzupełnieniem procedury **budżetu partycypacyjnego** w ramach której mieszkańcy uczestniczyliby w przyjmowaniu całego **budżetu miasta**, np. w formie konsultacji społecznych lub w procedurze głosowania obywatelskiego. W szczególności opiniowaniu przez mieszkańców/ współdecydowaniu należy poddawać duże wydatki majątkowe, gdzie próg ten należy jasno określić i uzasadnić (np. powyżej 3% budżetu albo 10% kwoty wydatków majątkowych).

Obecnie opracowywanie i przyjmowanie budżetu miasta odbywa się zwykle ponad głowami mieszkańców. Postać projektu budżetu w formie grubych tomów zapisanych hermetycznym językiem fachowym stanowi barierę, która wyklucza przytłaczającą większość mieszkańców z dyskusji nad finansami miasta. W szczególności ignorowanie opinii mieszkańców przy decyzjach o dużych wydatkach majątkowych, mających często wieloletnie konsekwencje dla miasta jest niedopuszczalne.

12. **Inicjatywy uchwałodawcze** mieszkańców powinny być uwolnione od progowych, blokujących rygorów uchwalanych lokalnie przez rady miasta, których wypełnienie wymaga od inicjatorów profesjonalnych kompetencji. Odrzucenie przez radę miasta takiej inicjatywy powinno wymagać kwalifikowanej większości 3/5 głosów radnych z oczywistym, publicznym uzasadnieniem.

Obniżenie kilka lat temu do maksimum 300 głosów wymaganego poparcia dla uruchomienia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Zaporowe dla nich warunki wygenerowały bowiem rady miast uchwałami regulującymi szczegółowo te inicjatywy, w tym zasady wnoszenia projektów uchwał, tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, promocji obywatelskich inicjatyw i formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

13. Dość fasadowych konsultacji społecznych – powinny być one organizowane z urzędu lub na wniosek mieszkańców, w terminie gwarantującym realne uwzględnienie ich wyniku, z szeroką informacją przed i po, odrzucenie wniosków mieszkańców musi być publicznie uzasadnione.

Obietnice czy zobowiązania składane mieszkańcom przez władze samorządowe w trakcie kadencji, w tym także składane podczas spotkań, konsultacji i w wystąpieniach medialnych muszą być protokołowane i na bieżąco publicznie dostępne.

14. Komisje dialogu społecznego/ obywatelskiego (KDS/ KDO) powinny być włączone w procesy decyzyjne w obszarach tematycznych, którymi się zajmują i działać w obszarze kompetencji rady miasta i urzędu miasta. Jako ciała doradcze składające się ze społecznych, niezależnych ekspertów powinny obligatoryjnie przedstawiać swoje rekomendacje radzie miasta przed podjęciem uchwały.

Praca KDS/ KDO, zwykle składających się z osób o eksperckich kwalifikacjach, którymi kieruje tematyczna pasja oraz poczucie odpowiedzialności za działanie miasta w dziedzinie jaką się zajmują – jest często lekceważona przez władzę lokalną. Stanowi to istotną społeczną stratę i może przyczyniać się do konfliktów na linii władza-mieszkańcy, których dzięki KDS/ KDO można było bezkosztowo uniknąć.

WŁADZA

Jak zwiększyć podmiotowość organu stanowiącego i kontrolę społeczną nad władzą?

Institucja

15. Utworzyć kancelarie/ biura rady miasta, niezależne od burmistrza/ prezydenta organizacyjnie, materialnie, w tym finansowo i lokalowo, podlegające prezydium rady. Zatrudnia ono personel administracyjny i merytoryczny, dla którego pracodawcą jest przewodniczący rady. Biuro realizuje obsługę prawną rady, zleca analizy i opracowania, przygotowuje we współpracy z organem wykonawczym projekty uchwał i stanowisk rady.

16. Przewodniczący rady miasta, jego zastępcy i przewodniczący komisji mogą być w miarę potrzeb zatrudnieni na umowie o pracę albo umowie-zleceniu. Nie otrzymują wówczas diety tylko wynagrodzenie za pracę.

Obecna realna dominacja organu wykonawczego nad stanowiącym jest kuriozalna i sprzeczna z ich rolami – to nie prezydent/ burmistrz wykonuje wolę rady, tylko ona ulega jego oczekiwaniom. Rada uzależniona organizacyjnie, finansowo itd. od prezydenta/ burmistrza i nie ma możliwości – tak materialnych jak i merytorycznych – wypracowania własnych stanowisk, zwłaszcza krytycznych wobec działań czy propozycji prezydenta/ burmistrza.

Nowe kompetencje

17. Organ wykonawczy miejskiej władzy samorządowej, czyli prezydent/ burmistrz, jest powoływany przez **organ stanowiący**, czyli radę miasta, kwalifikowaną większością głosów określoną w ustawie. Przepisy szczegółowe określają gwarancje stabilności pełnienia funkcji prezydenta/ burmistrza, w tym warunki i procedury odwołania z funkcji przez radę.

Obecne rozwiązanie kreujące silną, jednoosobową władzę z mandatem pochodzącym z powszechnego wyboru, nie jest wbrew opiniom bardziej „demokratyczne” – jako wyraz vox populi. Prezydent/ burmistrz reprezentuje politycznie dominującą mniejszość, rzadko większą niż kilkunastoprocentową. Rada przez niego zdominowana staje się maszynką do głosowania i częścią prezydenckiego „dworu” bez poczucia sprawstwa, a układ władzy podlega oligarchizacji i tendencjom autokratycznym. Blokują to proces odnawiania lokalnych elit przez zabetonowany układ władzy od kilku kadencji przyspawany do stołków. Alternatywy polityczne i rozwojowe nie mają szans ujawnienia się a tym bardziej realizacji. „Włodarze”

rzędzą mieszkańcami jak **poddanymi**, najlepiej biernymi, a nie współrządzą z nimi miastem. Nie ma gwarancji, że tyran będzie oświecony!

18. Projekt budżetu miasta **przygotowuje rada miasta** we współdziałaniu z administracją prezydencką/ burmistrza.

W obecnych warunkach całkowitego zmonopolizowania procesu tworzenia budżetu przez prezydenta/ burmistrza i jego aparat, radni formalnie odpowiadający za przyjęcie budżetu mają de facto minimalny wpływ na jego zawartość – rzadko są w stanie wygenerować w projekcie zmiany powyżej 1% jego wartości.

19. Sekretarza miasta i skarbnika powołuje rada miasta kwalifikowaną większością głosów na wniosek burmistrza/ prezydenta lub z własnej inicjatywy. Ustawa sprecyzuje procedurę i warunki powoływania/ odwoływania oraz gwarancje stabilności pełnienia funkcji.

Specyfika zadań wykonywanych na obu funkcjach – nadzór nad przestrzeganiem przepisów i procedur – wymaga silnej i trwałej pozycji osób pełniących te funkcje w miejskim układzie władzy, co zagwarantuje niezależność od zewnętrznych nacisków.

Uprawnienia szczególne

20. Zrezygnować z głosowania przez radę nad **absolutorium** dla prezydenta/ burmistrza z **wykonania budżetu** – pozostawić tylko głosowanie nad **wotum zaufania**.

Rada urealnia budżet do ostatniej chwili, by wykorzystać wszystkie środki, co czyni głosowanie nad absolutorium z wykonania budżetu pozornym.

21. Uznanie przez radę miasta za zasadne **trzech skarg** na burmistrza/prezydenta w jednym roku zobowiązuje radę do **nieudzielenia mu wotum zaufania** za ten rok. Rozstrzygnięcie w sprawie uznania skargi może być zaskarżane do sądu.

22. Odrzucenie wniosku o wotum zaufania jest równoznaczne z nieudzieleniem zaufania, nie trzeba głosować wniosku przeciwnego.

23. Uchwały rady miasta ws. skarg i wniosków mają wiążący charakter dla organu wykonawczego, czyli obligują go do ich wykonania.

24. Wyrażenie przez radę **wotum nieufności** dla burmistrza/ prezydenta w dwu następujących po sobie latach zobowiązuje radę do rozpisania **referendum odwoławczego** z zastrzeżeniem, że nie naruszy to wyznaczonych przez ustawę o referendach lokalnych „okresów ochronnych” [*dotyczy sytuacji obecnej, kiedy burmistrz/ prezydent wyłaniany jest w wyborach powszechnych*].

25. Zwiększyć **kompetencje uchwałodawcze** rady miasta, w tym o inicjatywę zmian w budżecie, także w ciągu roku budżetowego, zmian w studium przestrzennym, inicjatywę planistyczną, o zgodę na zbywanie nieruchomości i in.

Powyższe uprawnienia mają na celu przywrócenie funkcji organu stanowiącego względem organu wykonawczego, który obecnie w dużym stopniu dominuje nad radą.

Radni

26. Kandydat na radnego/ radną ma obowiązek **złożenia egzaminu** z wiedzy samorządowej przed dopuszczeniem do ślubowania radnego, chyba że może wykazać się stażem w samorządzie jako radny lub urzędnik nie krótszym niż 4 lata.

Celem jest podniesienie na wyższy poziom kompetencji radnych i jakości ich służby pro publico bono.

27. Wprowadzić procedurę **odwoływania radnych** przez mieszkańców w trakcie kadencji w procedurze analogicznej do obecnej odwoływania burmistrza/ prezydenta, z „okresami ochronnymi” po wyborach i przed następnymi. Przestanką dla uruchomienia procedury odwoławczej jest w szczególności zaniedbywanie obowiązków, sprzeniewierzenie się zobowiązaniom zawartym w programie wyborczym,

prywatą, reprezentowanie zewnętrznych interesów. Należy zabezpieczyć radnych przed nękaniami wnioskami o odwołanie.

Obecnie wyborcy nie mają żadnych narzędzi żeby motywować radnych do intensywnej pracy, wywidywania się z deklaracji zawartych w ich programach wyborczych ani też do opierania się zewnętrznej presji (politycznej, biznesowej, kościelnej..) lub innym naciskom czy „ofertom” mającym ukierunkowywać zachowanie radnych (np. w głosowaniach).

28. O wygaszeniu mandatu radnego rozstrzyga niezawisły sąd a nie rada miasta.

Zapobiegnie to uzależnianiu werdyktu w sprawie wygaszenia mandatu od relacji wewnętrznych (układów) w radzie, w tym partyjnych i osobistych.

29. Ograniczyć do dwóch kadencji czas sprawowania funkcji przez radnych.

Podobnie jak w punkcie 17. – proponowane rozwiązanie ma sprzyjać odnawianiu miejskich elit władzy oraz przeciwdziałać zabetonowaniu polityki i instytucji samorządowych przez trwanie na funkcjach przez szereg kadencji tych samych osób, tworzących miejskie koterie.

SAMORZĄD

Jak zmienić ustrój samorządu na bardziej uspołeczniony,, transparentny i odporny na patologię?

30. Utworzyć samorządową służbę cywilną wraz z procedurami zapewniającymi transparentne i uczciwe **konkursy na stanowiska** w instytucjach i służbach samorządowych. Szefem tej służby ma być sekretarz miasta. Jego zadaniem będzie zapewnienie rzetelnej realizacji przepisów dotyczących służby cywilnej, podobnie jak skarbnik dba o przestrzeganie przepisów finansowych. Zasady służby cywilnej i nadzór sekretarza obejmować będzie również komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Istotnym czynnikiem wpływającym na jakość działania samorządów są warunki pracy i płacy pracowników samorządowych.

Obecnie, zwłaszcza w mniejszych miastach, polityczny burmistrz/ prezydent jest władcą udzielnym nad urzędnikami i innymi pracownikami zatrudnianymi przez samorząd, często prowadzącym woluntarystyczną/ arbitralną i sprywatyzowaną lub/i upartyjioną politykę kadrową, preferującą „swoich” a nie najbardziej kompetentnych, odpowiedzialnych, doświadczonych kandydatów do pracy w samorządzie.

31. Zastąpić komunalne spółki prawa handlowego, ustanowione dla przedsiębiorstw komercyjnych przez nowe, samorządowe podmioty skonstruowane wg formuły „non profit” dla wykonywania dotychczasowych zadań – **komunalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej** z odrębnym statusem ekonomiczno-finansowym. To jest forma pośrednia między zakładem budżetowym a spółką prawa handlowego

Obecna sytuacja jest patologiczna, bo celem samorządu nie jest zysk tylko zaspokajanie potrzeb mieszkańców, co bywa ze sobą sprzeczne. A posady w radach nadzorczych i zarządach spółek nie mogą być synekurami dla dygnitarzy miejskich, radnych i członków rodzin – konieczny zakaz.

35. Ograniczyć działalność partyjną w przestrzeni samorządu i zmniejszyć wpływy partii politycznych tamże. Wprowadzić obowiązek niezależności politycznej (zakaz przynależności partyjnej) dla pracowników samorządowej służby cywilnej na kierowniczych stanowiskach, ze skarbnikiem i sekretarzem miasta włącznie. Wprowadzić obowiązek ujawniania przynależności do partii politycznych przez pochodzącego z wyboru burmistrza/ prezydenta oraz ich zastępców.

Jest to szczególnie ważne w warunkach obecnej, przewlekłej polaryzacji politycznej w kraju, kiedy samorządy traktowane są jak zdobyczne łupy polityczne partii. W szczególności zaostrza to konflikt lojalności – lojalność wobec towarzyszy i wodzów z jednej strony a lojalność wobec wspólnoty samorządowej i jej interesów oraz potrzeb – z drugiej.

Informacja w samorządzie

32. Znieść praktyczne utrudnienia i blokady dostępu **do informacji publicznej** dotyczącej działalności samorządu. W tym zakresie trzeba w pełni wyegzekwować Art. 61 Konstytucji – Prawo dostępu do informacji publicznej.

33. Wprowadzić obowiązek **publikowania na BIP** wszystkich rejestrów obligatoryjnych dla JST. W celu ułatwienia dostępu do informacji w BIP obsługujące go oprogramowanie winno umożliwiać wyszukiwanie wg słów zawartych w treści wszystkich dokumentów i załączników. Do **konkursów dla NGO** zastosować takie same obowiązki informacyjne jak dla zamówień publicznych. Publikować na BIP wszystkie składowe wynagrodzeń przyznawanych uznaniowo, czyli w wyniku oceny pracy poszczególnych pracowników zarówno JST jak i spółek i jednostek zależnych.

Działalność samorządu i jego organów oraz agend powinna być jawna i transparentna, tymczasem od lat mnożą się działania władz mające na celu utrudnienie dostępu do informacji publicznej, wstępu na posiedzenia ciał kolegialnych oraz ich rejestracji, a także do samych urzędów. Bywa, że przepisy lokalne w tym zakresie są sprzeczne z Konstytucją i ustawami.

34. Zakazać prowadzenia przez instytucje samorządowe oraz podmioty z nimi powiązane **działalności medialnej**, obejmującej wszystkie rodzaje mediów: zarówno tradycyjne (prasa, radio, telewizja) jak i cyfrowe. Dysponując finansowym zapleczem w instytucjach samorządowych prowadzą one *de facto* działalność propagandową na rzecz samorządowej władzy, a nie rzetelnie informują.

„Media samorządowe” niszczą nieuczciwą konkurencją wolne media, niezależne od władzy i krytyczne wobec niej. Wolność słowa przysługuje jednostkom a nie władzy, obowiązkiem władzy jest tworzyć warunki dla realizacji wolności.

PAŃSTWO

Jak wzmocnić pozycję, autonomię i podmiotowość samorządu w strukturze władzy publicznej?

Finansowanie

36. Przebudować **system finansowania samorządów** na rzecz równego, waloryzowanego, kwotowego udziału na jednego mieszkańca w podatkach PIT, CIT i VAT (tzw. odwrócone **pogłówne**). Ta reguła wyeliminuje arbitralnie ustalone mechanizmy wyrównawcze, które winny zastąpić dotacje celowe i rozwojowe.

37. Dystrybuować dotacje celowe i rozwojowe tak **jak środki unijne**.

38. Wprowadzić zasadę, że przekazanie **zadania zleconego** do JST zwłaszcza związanego z ponoszeniem przez samorząd kosztów, musi mieć formę umowy cywilnoprawnej.

Przejrzysta i jednoznaczna reguła finansowania zabezpieczy stabilność i niezależność finansów samorządowych od koniunktur politycznych i gier preferencji partyjnych. I uniezależnia finanse JST od zamożności podatników czyli niesprawiedliwej zasady, że gdzie zamieszkują bogaci ludzie, tam budżet miasta jest większy.

Reprezentacja samorządów

39. Doraźnie: w **Komisji Wspólnej** Rządu i Samorządu uczestniczą na równych prawach przedstawiciele organizacji społecznych a zwłaszcza ich związków działających na rzecz mieszkańców miast i wsi, w tym Związek Stowarzyszeń Kongres Ruchów Miejskich, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów. Ustawa określi procedury i zasady kooptacji przedstawicieli mieszkańców w Komisji.

40. Powołać **Ogólnopolski Sejmik Samorządowy (OSS)** dla demokratycznej krajowej reprezentacji potrzeb i interesów wspólnot samorządowych miast i gmin. W jego skład wchodzi w proporcjach równych przedstawiciele rad miast/ gmin, prezydenci/ burmistrzowie, przedstawiciele miejskich organizacji społecznych i mieszkańców niezrzeszonych. OSS deleguje przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu oraz ciał parlamentarnych (komisje Sejmu i Senatu ds. samorządu). Zasady i procedurę powoływania/ wyboru do OSS określi ustawa opracowana z udziałem stron.

41. Docelowo dokonać zmiany w Konstytucji RP polegającej na zastąpieniu Senatu **Izbą Samorządową (IS)** składającą się z przedstawicieli wspólnot samorządowych. Jej kompetencje obejmują kwestie istotne dla funkcjonowania samorządu, z prawem weta i inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Skład IS uwzględniający niezależną reprezentację mieszkańców i sposób powoływania Izby określi ustawa zatwierdzona w referendum ogólnokrajowym. Spory kompetencyjne z Izbą rozstrzyga Sąd Najwyższy.

Niezależnie od tego jakie siły polityczne sprawują władzę w kraju, podejmowane centralnie decyzje istotnie oddziałujące na funkcjonowanie samorządów zapadają ponad głowami samorządów, bez ich udziału i uwzględniania samorządowych racji. Potrzeby społeczne, ekonomiczne oraz inne zaspakajane lokalnie, na szczeblu miasta gminy, są od lat traktowane przez władze państwowe jako drugorzędne, w porównaniu z tymi, które bezpośrednio obsługuje państwo.

Zadania miasta/ gminy i nadzór

42. Przywrócić możliwość podejmowania przez gminy **szerszego zakresu działań** niż literalnie interpretowane zapisy na liście zadań własnych w ustawie o samorządzie gminnym poprzez wprowadzenie do niej tzw. **klauzuli generalnej** w brzmieniu:

„Gmina wykonuje zadania publiczne, które zostały ustawowo włączone do zakresu jej działania, jak również zadania, których ustawy nie przekazały żadnemu podmiotowi, a które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji samorządowych o charakterze lokalnym, o ile samorząd gminny uzna takie zadanie za zadanie własne poprzez głosowanie obywatelskie lub w wyniku referendum, zakończonego aktem prawa miejscowego.”

Obecnie dominuje tendencja do zawężającej wykładni zakresu zadań samorządu, co w wielu przypadkach odbywa się kosztem rozwoju miast i zaspokojenia potrzeb mieszkańców.

43. W ramach nadzoru nad JST **ograniczyć uprawnienia wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych** do formułowania zaleceń pokontrolnych. Stosowanie sankcji i decyzje stwierdzające nieważność aktów prawa miejscowego wymagają orzeczenia sądu. Potrzebne będą zmiany w sądownictwie zapewniające sprawną obsługę spraw samorządowych.

Wyłoniony w wolnych i powszechnych wyborach samorząd nie może, w warunkach porządku demokratycznego, być poddawany decyzjom egzekucyjnym administracji rządowej i jej agend, bo to osłabia jego autonomię i podważa odrębność od władzy państwowej.

Wypracował zespół:

Grażyna Czajkowska
Witold Gawda
Marta Jaskulska
Lech Mergler
Urszula Niziołek-Janiak
Jakub Nowotarski