



Stanowisko

Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP
w związku z „Raportem o stanie samorządności terytorialnej”,
projektem ustawy Prezydenta RP „o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym
na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego”,
oraz zaprezentowanym przez Ministra Rozwoju Regionalnego projektem ustawy
„o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju”
Kraków, 15 marca 2013 r.

Rząd, Samorzady Terytorialne oraz instytucje ubezpieczeniowe w Polsce mają w swojej gestii po ok. 33% funduszy publicznych. Zaledwie pięćosobowe Zarządy Województw mają być w regionach wyłącznym dysponentem aż 25 mld euro – ponad 100 mld złotych z Unii Europejskiej rozdzielanych na cele publiczne w latach 2014-2020.

I. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP uznaje za ważny „Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce”, autorstwa zespołu pod kierunkiem prof. Jerzego Hausnera.

Konieczna jest szeroka debata obywatelska o kondycji polskiego samorządu i potrzebie przeprowadzenia trzeciej reformy samorządowej m.in. z uwzględnieniem diagnozy i wniosków z Raportu oraz projektu ustawy Prezydenta RP o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, a także przedstawionego przez Ministra Rozwoju Regionalnego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Stoimy na stanowisku, iż pierwotna formuła funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego, która przyświecała jego twórcom i sprawdziła się w pierwszych latach III RP uległa dużemu osłabieniu. Jest to zjawisko, które można zaobserwować poprzez relacje władzy uchwałodawczej i wykonawczej.

Organy stanowiące i kontrolne w samorządach terytorialnych, szczególnie w gminach, nabierają coraz bardziej charakteru fasadowego. Wprowadzając bezpośrednie wybory prezydentów, burmistrzów, wójtów, zbyt mocno osłabiona została rola rad i radnych - reprezentacja obywateli wybierana w powszechnych, demokratycznych wyborach - nadając władzy wykonawczej rolę dominującą, wręcz nadrzędną w stosunku do organów władzy stanowiącej i kontrolnej. W USA jedynie w 10% gmin burmistrz uzyskuje tak bardzo silną pozycję – dopiero z upoważnienia mieszkańców, wprowadzających takie rozwiązanie w referendum. W Polsce na poziomie centralnym wybraliśmy jednak model parlamentarno–gabinetowy zbliżony do centralnego a nie prezydencki.



W obecnie istniejącym modelu ustroju samorządu zaledwie 20 - 30% władzy, kompetencji a zatem i odpowiedzialności spoczywa w rękach rad i radnych. Również mieszkańiec gminy staje się coraz bardziej klientem władzy niż obywatelem, co jeszcze bardziej prowadzi do uwiądnienia sfery publicznej i deficytu demokracji obywatelskiej. Obywatele są wypierani do sfery prywatnej. Dramatycznie zdeprecjonowana została pozycja Rad Gmin. Rola radnych jest drugoplanowa a w kwestiach budżetowych trzeciorzędna. Narasta dominacja urzędników nad radnymi. Konsultacje społeczne są fasadowe. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) są głównie beneficjentami a nie partnerami polityki rozwoju. **Radni powinni aktywnie reprezentować mieszkańców i mieć mocny mandat w zarządzaniu JST aby, w konsekwencji przyjmować współodpowiedzialność za ich funkcjonowanie. Społeczeństwo obywatelskie przegrywa w samorządach coraz bardziej z hasłem sprawności.**

Komisje rad nie mają zdolności kontrolnych. Rady powołują Komisje Rewizyjne w celu kontroli działalności burmistrza i gminnych jednostek organizacyjnych, ale możliwości realnej kontroli działalności organu wykonawczego są bardzo ograniczone. Niestety, coraz bardziej jak w PRL są to „radni bezradni”. Rady i radni pozbawieni są całkowicie wpływu na działalność spółek samorządowych, które podlegają wyłącznie organom wykonawczym.

Pracownicy biur rad odpowiedzialni za obsługę organu stanowiącego pozostają pracownikami urzędu, a co za tym idzie są podwładnymi przedstawiciela organu wykonawczego. Rada ani jej przewodniczący nie ma więc żadnego upoważnienia do nakładania obowiązków na jakiegokolwiek pracownika biura rady ani do wydawania poleceń osobom, dla których pracodawcą jest organ wykonawczy. Nie są również uprawnieni do zobowiązania tego organu do wydawania poleceń określonej treści „swoim” pracownikom obsługi. Wszelkie zatem kompetencje związane ze zwierzchnictwem służbowym przypadają kierownikowi urzędu.

Konieczne wydaje się wyeliminowanie takiego stanu rzeczy poprzez zastosowanie rozwiązania, w którym obsługa rady i jej organów byłaby prowadzona za pośrednictwem wyodrębnionej komórki organizacyjnej, której pracownicy w zakresie merytorycznym podlegaliby wyłącznie przewodniczącemu rady, zaś czynności z zakresu prawa pracy ich dotyczące wymagałyby opinii przewodniczącego, a zasady funkcjonowania obsługi rady winna określić rada w uchwale podjętej na wniosek przewodniczącego. Stan taki spowodowałby faktyczną niezależność biura rady od organu wykonawczego, oraz funkcjonalną podległość radzie i jej przewodniczącemu. Konieczne jest umocowanie przewodniczącego rady do występowania w imieniu jednostki samorządu terytorialnego w sprawach sądowych, w których przeciwnikiem procesowym jest osoba piastująca funkcję organu wykonawczego. Wzorem dla tego modelu powinny być m.in. kancelarie Sejmu i Senatu w pełni niezależne od władzy wykonawczej.

Przewodniczący rady na mocy ustawy powinien reprezentować na zewnątrz radę – parlament lokalny lub regionalny.



Postulowane jest także zapewnienie radnym możliwości zamawiania przez nich profesjonalnych opinii i ekspertyz, co przyczyni się do aktywnego wypełniania ich zadań i pełnionych funkcji publicznych. Proponuje się aby dla stworzenia możliwości eksperckiego wsparcia rad w budżetach jednostek samorządu terytorialnego utworzono rezerwę celową przeznaczoną na wydatki związane z opracowaniem opinii i ekspertyz na potrzeby rady, która byłaby uruchomiona przez wójta na wniosek przewodniczącego.

Ważnym elementem w pracy rady jest także możliwość delegowania radnych na szkolenia i nieobciążania ich podatkiem od przychodu powstałego w wyniku bezpłatnego uczestnictwa w szkoleniu (zrównanie radnych ze statusem pracowników samorządowych), bowiem praktyka urzędów skarbowych w tej materii doprowadziła do zauważalnego spadku zainteresowania radnych podnoszeniem kwalifikacji ze szkodą dla jakości zarządzania publicznego.

Kolejną istotną kwestią jest finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP uważa, iż w polskim porządku prawnym ma miejsce niekonstytucyjna praktyka zlecania samorządom zadań, bez zapewniania wystarczających środków na ich realizację. Sądowe dochodzenie swoich praw w tym zakresie jest ostatecznością, nic więc dziwnego, że decydują się na nie nieliczne samorządowe jednostki. Coraz więcej JST spośród 2500 gmin i ponad 300 powiatów zagrożonych jest trudną sytuacją finansową, wpływającą m.in. na jakość i cenę usług komunalnych obciążających mieszkańców.

II. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP uznaje za ważny przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, szczególnie w zakresie wzmocnienia obywatelskiego charakteru Państwa i samorządu. W projekcie znajduje się wiele propozycji omówionych w pkt. I.

Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie są od siebie niezależne i nie podlegają sobie hierarchicznie jak to było w PRL – podlegają jedynie prawu i chronione są przez prawo. Obywatele mogą dochodzić praw przed instancjami sądowymi a nie „nadrzędnymi” JST. Oprócz deficytu demokracji w samorządach – wspólnotach mieszkańców niestety występuje ogromny deficyt współdziałania JTS gminnych, powiatowych i wojewódzkich pogłębiony nieracjonalną konkurencją między JST – w tym w inwestycjach gospodarki komunalnej (odpady, woda, ścieki).

III. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP popiera stanowisko Konwentu Przewodniczących Sejmików Województwa RP z dnia 23 stycznia 2013 r. w sprawie przyznania Sejmikom Województw ustawowych kompetencji dotyczących funduszy europejskich.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r. (P 1/11) należy znowelizować ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w taki sposób, by regionalne programy operacyjne uzyskały status aktów prawa miejscowego i uchwalane były przez Sejmiki Województw. Zwracamy



uwagę, że proponowane w przygotowanym przez Prezydenta RP projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw nowelizacje ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przewidują obligatoryjne konsultacje programów operacyjnych z konwentem wojewódzkim, złożonym z delegatów samorządu lokalnego w województwie. W projekcie brak jest natomiast analogicznych zapisów dotyczących Sejmiku, co stanowiłoby minimum demokratycznych standardów.

Należy wprowadzić wymóg bezwzględnej akceptacji przez Sejmiki Województw list najważniejszych inwestycji dla regionów, tzw. projektów kluczowych, których finansowanie odbywać się będzie z pominięciem procedury konkursowej.

W kontekście nowego instrumentu prowadzenia polityki rozwoju, jakim będzie Kontrakt Terytorialny, Sejmiki Województw winny zarówno zatwierdzać tzw. mandat negocjacyjny dla zarządów województw a następnie wyrażać w formie uchwały akceptację dla wynegocjowanych z Radą Ministrów zapisów.

Na Sejmikach Województw spoczywa ustawowy obowiązek uchwalania Strategii Rozwoju Regionów. Fundusze europejskie są głównym instrumentem jej realizacji. Tym samym Sejmiki winny mieć bezpośredni wpływ na powstawanie wszystkich dokumentów planistycznych, tak by polityka rozwoju prowadzona na poziomie regionu była wewnętrznie spójna, a zarazem oparta na decyzjach osób legitymujących się demokratycznym mandatem uzyskanych w bezpośrednich wyborach. **Sytuacja, w której strategię rozwoju uchwała jeden organ stanowiący, a programy operacyjne o strategicznym charakterze inny wykonawczy, prowadzi do powstania "dwóch strategii" a tym samym dwóch ścieżek rozwoju województw.**

Środki europejskie, będące w dyspozycji samorządów województw, są obecnie porównywalne z wolumenem regionalnych budżetów. To właśnie dzięki tym środkom możliwa jest realizacja najważniejszych inwestycji, podczas gdy budżety województw mają na celu głównie bieżącą realizację zadań regionalnych. Obecny stan doprowadził do niebezpiecznego dualizmu na poziomie województw. Ich zarządy są z jednej strony organami wykonawczymi, podlegającymi corocznej ocenie przez organy stanowiąco-kontrolne w postaci absolutorium oraz bieżąco oceniane np. poprzez aktywność komisji rewizyjnych. Z drugiej strony Zarządy Województw stały się organami zarządzającymi funduszami europejskimi, skupiające w tym zakresie całość władzy i samodzielnie podejmującymi decyzje o ogromnych skutkach finansowych. **Powstają więc w istocie dwa budżety podobnej wielkości: jeden uchwalany w demokratycznej procedurze zgodnie z ustawą przez kilkudziesięciosobowy Sejmik Województwa i drugi, obejmujący środki europejskie, będący w dyspozycji kilkuosobowego Zarządu Województwa, ograniczony jedynie przyjętym przez niego programem operacyjnym.**



Brak wpływu Sejmików na określenie ram wydatkowania środków europejskich stanowi zaprzeczenie demokratycznej zasady reprezentatywności i istoty samorządu.

IV. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP uznaje za konieczne wprowadzenie zmian do przedstawionego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która ma stworzyć podstawy prawne do przygotowania nowego okresu programowania Unii Europejskiej 2014-2020 poprzez:

- 1) Realne zapewnienie zasady partnerstwa w procesie tworzenia istotnych dokumentów programowych takich jak umowa współpracy i kontrakt terytorialny**
- 2) Zagwarantowanie właściwej roli mieszkańców województwa oraz sejmików województw w procesie tworzenia i przyjmowania dokumentów programowych**

Ad 1) Zgodnie z art. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju „politykę rozwoju prowadzą: Rada Ministrów; samorząd województwa; samorząd powiatowy i gminny”. Tymczasem projekt ustawy w ogóle nie przewiduje kompetencji samorządu gminnego i powiatowego w tworzeniu dokumentu pod nazwą „umowa współpracy” a udział samorządu województwa ogranicza do udziału zarządu województwa.

Podobnie w procesie przyjmowania kontraktu terytorialnego, na poziomie województwa nie przewiduje się udziału sejmiku a rola samorządów powiatowych i gminnych jest znikoma. Aktualnie proponowane rozwiązania polegają na przyjęciu technik odgórnego planowania rozwoju, co w skali europejskiej jest rozwiązaniem odrzuconym. Ponadto przy uwzględnieniu polskich zasad konstytucyjnych (zasada pomocniczości) oraz ustrojowych (niezależność od siebie poszczególnych poziomów samorządu) – jest rozwiązaniem niemożliwym do zaakceptowania.

Konieczne jest zatem aby art. 14e ust. 1 pkt 2 w miejsce zapisu określającego, że projekt umowy partnerstwa opracowuje minister we współpracy z zarządami województw otrzymał brzmienie: projekt umowy partnerstwa opracowuje minister we współpracy z właściwym sejmikiem, zarządem województwa oraz samorządami powiatów i gmin.

Ad 2) Procesy decyzyjne władz publicznych w Polsce w coraz większym stopniu odbywają się bez realnego społecznego udziału (partycypacji). Sprzyja temu skomplikowanie stosunków społecznych i gospodarczych. Ponadto akcentowana jest zasada sprawności działania, która jednak nie może stawać się celem samym w sobie.

Art. 20b ust. 4 winien zatem przewidywać, że kontrakt terytorialny przyjmuje sejmik a ponadto być uzupełniony o regulację, że w sprawie przyjęcia listy przedsięwzięć priorytetowych określonych w



kontrakcie organizowane są obligatoryjne konsultacje społeczne z mieszkańcami województwa na zasadach i w trybie określonym przez sejmik.

Kazimierz Barczyk

Przewodniczący Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP

Jan Wieczorkowski

Wiceprzewodniczący Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP

Bogusław Kośmider

Przewodniczący Rady Miasta Krakowa

Wiceprzewodniczący Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski

Tadeusz Łoś-Kamiński

Przewodniczący Rady Powiatu Dębickiego

Przewodniczący Konwentu Przewodniczących Rad Powiatów FRZGiP RP