



**Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 19 maja 2017 r.**

w sprawie: wprowadzanych i planowanych zmian w ustroju samorządu terytorialnego

W związku z zapowiadanymi zmianami w ustawodawstwie dot. wyborów samorządowych, polegającymi m.in. na ustanowieniu norm limitujących liczbę kadencji wójtów / burmistrzów / prezydentów, zwracamy uwagę na fakt, iż ograniczenie do dwóch liczby kadencji, które w organie wykonawczym gminy może pełnić konkretna osoba, ma szereg poważnych wad i jest szkodliwe dla samorządności lokalnej w Polsce, prowadząc w konsekwencji do jej osłabienia. Jeśli jednak podejmuje się zamiar poważnych zmian o charakterze ustrojowym, to należy potraktować je w sposób kompleksowy. Jeżeli wprowadzać ograniczenia liczby kadencji, to należy je wprowadzić w odniesieniu do Sejmu i Senatu (bowiem działalność posłów i senatorów nie jest w żaden sposób kontrolowana).

Kwestia ograniczenia liczby kadencji w samorządach gminnych jest decyzją o charakterze ustrojowym, stąd też wnioskujemy o przeprowadzenie ogólnopolskiego referendum w sprawie jednoczesnego ograniczenia liczby kadencji posłów i senatorów.

Wszelkie decyzje w zakresie zmian w ustawodawstwie dotyczącym wyborów samorządowych powinny uwzględniać przytoczone poniżej argumenty:

- 1) Należy unikać iluzji, iż dobre zarządzanie gminą jest rzeczą prostą i dostępną z największą łatwością dla każdego, bez względu na kwalifikacje czy doświadczenie zawodowe. Obecnie uwarunkowania prawne samorządu są bardzo skomplikowane, a ich poznanie wymaga dużej ilości czasu. Zwykle pierwsza kadencja samorządowa jest czasem uczenia się profesji wójta, burmistrza, prezydenta i w większym stopniu bieżącego administrowania, niż strategicznego zarządzania rozwojem gminy, z uwzględnieniem całościowego, zintegrowanego podejścia. Praktyczne doświadczenie wskazuje, iż te gminy, które cechują się ciągłością władzy odnoszą z reguły wyraźnie większe sukcesy niż gminy, w których takiej ciągłości brakuje, ponieważ w dłuższym okresie czasu realizowana jest określona wizja rozwoju. Gminy uzyskujące lepsze rezultaty, osiągają je z reguły z wykorzystaniem zintegrowanego podejścia do rozwoju lokalnego i zarządzania usługami publicznymi. Podejście to polega na zdolności do wypracowania mieszczących się w lokalnych uwarunkowaniach spójnych i praktycznych rozwiązań, obejmujących aspekty gospodarcze, społeczne, infrastrukturalne, środowiskowe, jak również z zakresu gospodarowania przestrzenią i finansami gminy. Istotne jest przy tym uwzględnienie zarówno perspektywy krótkookresowej, jak i horyzontu długofalowego. Analizy, które zostały przeprowadzone przez Miasto Gliwice na podstawie wyników istotnych 16 rankingów miast opublikowanych w 2015 r. jednoznacznie wykazały korelację pomiędzy długością rządzenia a tempem i stabilnością rozwoju miast (Zygmunt Frankiewicz „Wiele kadencji to szansa”, dziennik „Rzeczpospolita” z dn. 15 lutego 2016 r.).

- 2) Wprowadzenie rozwiązań limitujących liczbę kadencji może przyczynić się do takiego zarządzania, które będzie preferowało krótkoterminowe korzyści i efekty kosztem rozwiązań zapewniających długotrwałe rozwiązywanie strukturalnych problemów gminy i premiujących jej długofalowy rozwój. Takie aspekty życia wspólnoty lokalnej, jak silna gospodarka lokalna, kształt zagospodarowania przestrzennego, czy zjawiska demograficzne formują się w dłuższych okresach czasu.
- 3) Zjawiska, o których była mowa powyżej mogą się nasilić w wyniku obniżenia jakości kierowniczych kadr samorządowych, które – co jest wysoce prawdopodobne – pojawi się w wyniku wprowadzenia zamierzonych zmian. Osoby o wysokich kwalifikacjach, mające perspektywę pracy samorządowej maksymalnie jedynie przez okres dwóch kadencji, nie będą w większości wypadków decydowały się na udział w wyborach samorządowych, ponieważ po tym okresie będą miały utrudniony powrót do poprzednio wykonywanego zawodu. W efekcie pierwsza kadencja będzie przeznaczona na zapoznawanie się ze złożonościami funkcjonowania samorządu lokalnego, natomiast druga kadencja na szukanie „miękkiego lądowania” po zakończeniu pracy w samorządzie. Podsumowując, wspomniane zjawiska będą zapewne powadziły do obniżenia jakości funkcjonowania samorządów lokalnych, a w efekcie również do obniżenia się poziomu funkcjonowania Państwa.
- 4) Konieczne jest systemowe, całościowe podejście do projektowanych zmian prawnych (i wszelkich innych regulacji prawnych w przyszłości dot. tej dziedziny), przejawiające się w kompleksowym rozważeniu i uregulowaniu nie tylko kwestii związanych z dopuszczalną liczbą kadencji w organie wykonawczym gminy, ale i czasu trwania kadencji organu wykonawczego oraz rady (należy rozważyć rozwiązania, zgodnie z którymi długość kadencji rady i organu wykonawczego nie jest tożsama). Jednocześnie z punktu widzenia realizacji inwestycji infrastrukturalnych pożądane byłoby przedłużenie kadencji wójta. W ramach systemowej, kompleksowej regulacji należy uwzględnić także takie kwestie jak: wynagrodzenia osób zajmujących stanowiska w organach wykonawczych, godnego odejścia ze stanowiska (m.in. obejmującego zmiany w zakresie ustawowych ograniczeń dot. zatrudniania ustępujących wójtów, burmistrzów, prezydentów i ich zastępców i inne rozwiązania - por. stanowisko Zgromadzenia Ogólnego ŚZGiP z dn. 14 czerwca 2013 r. w/s konieczności reformy ustrojowej dot. organu wykonawczego samorządu terytorialnego), jak wreszcie wykorzystania wiedzy i doświadczenia takich osób. Należy w tym kontekście rozważyć rozwiązania funkcjonujące w innych krajach UE. Jedynie w trzech krajach UE funkcjonują ograniczenia liczby kadencji (w Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech). Natomiast w przytłaczającej większości krajów nie ma ograniczeń dot. liczby kadencji, a w wielu krajach UE kadencja w samorządzie trwa dłużej niż 4 lata (tytułem przykładu w różnych krajach związkowych Niemiec kadencja liczy 7 lub nawet 8 lat, przy czym jednocześnie istnieją różnego rodzaju zabezpieczenia sytuacji majątkowej osób opuszczających dotychczas zajmowane stanowiska burmistrza i podobne). Warto nadmienić, że w trakcie jednego z posiedzeń sejmowej Podkomisji Stałej ds. Ustroju Samorządu Terytorialnego w roku 2016 pod kierownictwem p. Posła Jacka Sasina zapowiedziano przygotowanie na zlecenie Podkomisji ekspertyzy dotyczącej tych rozwiązań na bazie innych krajów Europy.
- 5) W szczególności istotne jest wykorzystanie potencjału intelektualnego osób opuszczających funkcje samorządowe, a także wprowadzenie rozwiązań na rzecz stosownego zabezpieczenia socjalnego, ponieważ już po dwóch kadencjach możliwość powrotu tych osób do wykonywanego wcześniej zawodu jest bardzo ograniczona.

- 6) W kontekście debaty na temat ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast jednym z najczęściej przywoływanych argumentów na rzecz wprowadzenia takiego ograniczenia są sygnalizowane przez niektórych polityków liczne przypadki mechanizmów patologicznych lub powstawania w wielu miastach i gminach wiejskich lokalnych układów władzy, sprzyjających różnym nieprawidłowościom. Sprzeciwiamy się zdecydowanie tego typu uogólniającym stwierdzeniom, podważającym zaufanie mieszkańców i uderzającym w cały samorząd lokalny, nie mającym podstaw w rzeczywistości.
- 7) Formułowanie analogii w odniesieniu do organów wykonawczych w samorządzie gminnym, wynikających z konstytucyjnej regulacji dot. Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 127 ust. 2 Konstytucji RP) jest o tyle chybione, iż funkcjonowanie samorządu terytorialnego – w odróżnieniu od Prezydenta Rzeczypospolitej - poddane jest drobiazgowemu nadzorowi ze strony licznych instytucji Państwa. Należy tu wymienić z jednej strony nadzór prawny sprawowany przez wojewodę, a z drugiej strony funkcjonowanie wszelkich instytucji kontrolnych (tytułem przykładu takich jak NIK, kontrola skarbową, regionalne izby obrachunkowe, CBA, urzędy wojewódzkie), poprzez orzecznictwo samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów administracyjnych, a wreszcie działalność prokuratury. Należy zatem stwierdzić, iż istnieją różnorodne mechanizmy pozwalające na zapobieganie i korygowanie skutków ewentualnych patologii, o których mowa w uzasadnieniach wygłaszanych w ramach kampanii zmierzających do ograniczenia liczby kadencji.
- 8) Podkreślić należy, iż aktualne rozwiązania prawne dają obywatelom skuteczne narzędzia zmiany lokalnej władzy, gdy zmiana takowa w odczuciu społecznym jest konieczna. W razie niezadowolenia z pracy organu wykonawczego również w trakcie trwania kadencji mieszkańcy (w świetle ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym) mogą w referendum dokonać odwołania wójta, burmistrza, prezydenta.

W związku z powyższym propozycje ograniczenia możliwości sprawowania funkcji jedynie przez okres dwóch kadencji (zgodnie z przedstawianymi zapowiedziami) są nie do przyjęcia. Uważamy ponadto, iż wszelkie dyskusje dotyczące ograniczenia sprawowania funkcji publicznych w samorządzie powinny być rozważane jedynie w powiązaniu z opierającym się na identycznych zasadach ograniczeniem liczby kadencji parlamentarzystów. Ponieważ kwestia ograniczenia liczby kadencji w samorządach gminnych jest decyzją o charakterze ustrojowym, w przypadku kontynuowania procedury jej wprowadzenia wbrew stanowisku samorządów, wnioskujemy o przeprowadzenie ogólnopolskiego referendum w sprawie jednoczesnego ograniczenia liczby kadencji posłów i senatorów.

Anna Hetman



Przewodnicząca
Zgromadzenia Ogólnego