

JOLANTA ZIENTEK-VARGA – Autorka jest dziennikarką specjalizującą się w tematyce społecznej i obywatelskiej

## Podsumowanie kadencji 2010–2014 – jak było, jak będzie

Kończąca się kadencja 2010–2014 pokazała, że zasadniczo zmienia się sposób rządzenia. Coraz częściej do głosu dochodzą mieszkańcy i proces ten będzie postępował. Intensyfikuje się także niezadowolenie z ułomności legislacyjnych. Trudno bowiem dobrze zarządzać, jeśli przepisy nie są jednoznaczne. To dwie ważne kwestie, które wpłyną na przebieg kolejnej kadencji. Ale nie tylko one.

Wielu radnych, których pracę przedstawiliśmy trzykrotnie (na początku, w połowie i na zakończenie kadencji) na łamach Gazety Samorządu i Administracji, także podkreślało konieczność włączenia w większym zakresie społeczności lokalnych do procesu decyzyjnego w samorządach. Radni zwracali także uwagę, że aktywizacja mieszkańców to poważne wyzwanie na kolejną kadencję. Mówił o tym również prezydent **Bronisław Komorowski** podczas niedawnej konferencji „Aktywność obywatelska – wybory i nie tylko” zorganizowanej w ramach Forum Debaty Publicznej.

### To dobry kierunek

Prezydent Komorowski podkreślał wpływ aktywności obywatelskiej na poziom frekwencji wyborczej. **Zaangażowani mieszkańcy chętniej uczestniczą w wyborach**, tym bardziej, jeżeli widzą, że ich postulaty są wdrażane. Prezydent wyraził zadowolenie z tego, że już w ponad 80 miastach w różnych częściach Polski powstały budżety obywatelskie. – *Zainteresowanie budżetami obywatelskimi to dobry kierunek – mówił. – Pokazuje nie tylko aktywność mieszkańców, którzy mówią, na co mają być przeznaczone pieniądze, lecz także ich rosnącą odpowiedzialność przy wyborze priorytetów.*

Zdaniem prezydenta, Polska wchodzi w etap określenia się, czy samorządności obywatelskiej należy się udział w tym, co się dzieje na ich terenie. Opowiedział się za drugim rozwiązaniem, przywołując projekt prezydenckiej ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, który zakłada między innymi nowe mechanizmy partycypacji obywateli w życiu

lokalnych społeczności, poszerza ich udział w procesie decyzyjnym.

Mówili o tym także uczestnicy **III Śląskiego Konwentu Samorządowego** poświęconego najważniejszym wyzwaniom stojącym przed samorządami w nowej kadencji, który odbył się w połowie października br. Nie wszyscy uważają za słuszne zwiększanie udziału obywateli w procesach decyzyjnych, obawiając się, że może to doprowadzić do spowolnienia pracy samorządów. Zdecydowanym zwolennikiem dopuszczania obywateli do głosu jest **Krzysztof Lutostański**, wiceprezes zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Podkreślał, że obywatele, którzy uczestniczą w sprawowaniu władzy lokalnej poprzez udział w wyborach władz, konsultacjach społecznych czy w przygotowaniu projektów planów i decyzji, czują, że mają wpływ na to, co się dzieje wokół nich, co jest ważnym czynnikiem stabilizacji nastrojów, pozytywnie oddziałuje na rozwój kraju.

### Niejasne przepisy

Podczas konwentu padały słowa o nadmiernej liczbie przepisów oraz kłopotach z ich interpretacją. **Samorządy wszystkich szczebli mają problem z właściwym stosowaniem zapisów ustaw.** Często podejmowane przez nie uchwały okazują się niezgodne z prawem. Wiele mówili o tym uczestnicy panelu poświęconego wyzwaniom stojącym przed samorządami z perspektywy organów kontrolnych. **Krzysztof Nowak**, dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, podkreślał, że interwencje w stosunku do samorządów wynikają z tego, iż spada jakość stanowionego prawa.

Wiele regulacji jest tak sformułowanych, że są trudności z wykładnią. Samorządy robią z tego powodu błędy i stąd biorą się interwencje organów nadzoru. Wszystko wskazuje na to, że **w nadchodzącej kadencji nadal na pracę samorządów wpłynąć będzie słaba legislacja**. Dlatego ważna jest profilaktyka, informowanie, w jakich przypadkach i gdzie interwencja może nastąpić. A generalnie należy zmierzać do tego, by ograniczać liczbę regulacji, upraszczać prawo, czynić je jasnym i jednoznacznym.

## Dużo zadań, za mało pieniędzy

Ważnym tematem poruszonym w wypowiedziach dla GSiA przez radnych, który także mocno akcentowano podczas konwentu, były **kwestie finansowe**, a dokładnie sprawa za niskich budżetów. W wypowiedziach pojawiał się wątek powierzenia samorządom kwestii rozwojowych przy

jednoczesnym przekazywaniu niewystarczających kwot na te cele. **Mirosław Sekuła**, marszałek woj. śląskiego, przypomniał, że w najgorszej sytuacji są powiaty ziemskie, które ze 180-miliardowej puli przyznawanej samorządom otrzymują zaledwie 23 mld zł, podczas gdy miasta na prawach powiatu – 64 mld zł, a gminy – 80 mld zł.

Z kolei Krzysztof Lutostański zwrócił uwagę, że dane za 2013 rok pokazują, iż w dochodach samorządów zaledwie 30% stanowią dochody własne. To stanowczo za mało i wymaga zmian. Z kolei **Stefania Koczar-Sikora**, zastępca dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, wskazała, że samorząd wspomagają finansowo fundusze europejskie. Jednak nowa siedmiolatka wsparcia, lata 2014–2020, będzie dla samorządów trudniejsza, ponieważ do programów nie wpisano wprost tak ważnych dziedzin, jak kultura, zdrowie, sprawy społeczne. Konieczne będzie mądre myślenie i planowanie, żeby

## Prawa nie można tworzyć w pośpiechu



**Krzysztof Nowak**  
dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego  
Śląskiego Urzędu  
Wojewódzkiego

– W kończącej się kadencji samorządy borykały się z wieloma problemami związanymi z interpretacją przepisów. Najwięcej kłopotów przysporzyła ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Samorządy miały trudne zadanie podejmowania uchwał zgodnych z prawem ze względu na niejasności legislacyjne m.in. w kwestiach dotyczących przetargów, regulaminów, charakteru prawnego opłat i ich zróżnicowania, limitów, obowiązku selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, ulg i zwolnień. Szybką nowelizację ustawy zakwestionował Trybunał Konstytucyjny. To dowód, że prawa nie można tworzyć w pośpiechu. W nadchodzącej kadencji samorządy będą nadal wprowadzać zapisy ustawy, bo mamy za sobą dopiero początek wdrażania „rewolucji śmieciowej”.

Kolejnym problemem, bardzo odczuwalnym przez samorządy województwa śląskiego, była kwestia wdrożenia ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Jej zapisy uporządkowały co prawda m.in. sprawy organizacyjne, oddzieliły zbiorowy transport publiczny o charakterze użyteczności publicznej od przewozów komercyjnych,

stworzyły możliwość budowy systemu połączeń w kraju, ale zabrakło w nich rozwiązań dotyczących elastyczności w połączeniach transgranicznych, szczególnie między graniczącymi ze sobą związkami komunalnymi, co może spowolnić, a nawet sparaliżować komunikację na Śląsku. Zaproponowane przez nas rozwiązania są tymczasowe i dyskusyjne, zatem problem powinien być rozwiązany w następnej kadencji. Podobnie rzecz się ma z niedoskonałością prawa oświatowego. Mam na myśli m.in. sprawę opłat za przedszkola, kwestie konkursów na stanowiska dyrektorów szkół czy ponownego przejmowania szkół przez gminy po przekazaniu ich stowarzyszeniom. Samorządy mają z tym wiele problemów, podobnie jak z przekształceniami w ochronie zdrowia. To wszystko stanie się problemem następnej kadencji. Co się będzie działo w latach 2014–2018, w znacznym stopniu zależy również od tego, czy wejdą w życie zmiany ustrojowe zaproponowane w projektach prezydenckim i rządowym. Gdyby tak się stało, obywatele będą mieli większy wpływ na procesy decyzyjne w gminie, ale czy finalnie nie wpłynie to na opóźnienie tych procesów? Uważam, że przede wszystkim w budowie społeczeństwa obywatelskiego powinniśmy wykorzystywać edukację i pokazywanie dobrych praktyk i wzorów. Duża w tym rola mediów lokalnych. Niepokoi mnie także pomysł możliwości powoływania związków powiatowo-gminnych. To rewolucja w rozwiązaniach ustrojowych i odpowiedzialności za realizację zadań publicznych oraz ich finansowania w odniesieniu do różnych szczebli samorządu terytorialnego.

## Potrzeba uzdrowienia relacji wójt – rada



**Przemysław Major**  
przewodniczący Rady  
Miejskiej w Bieruniu

– Mijająca kadencja to czas, w którym samorządy dobrze wykorzystały środki europejskie. To także czas zmagania się z wdrażaniem ustawy śmieciowej. Stałą bolączką są za małe budżety i narzucanie kolejnych zadań. Jednak z perspektywy 24 lat samorządu w Polsce nie ma co narzekać, tylko patrzeć w przyszłość. Moim zdaniem, jest kilka istotnych wyzwań. Pierwsze, to potrzeba nowego, systemowego określenia relacji rady gminy z wójtem. Obecny ustrój spycha rady do organu, który, mimo że ma stanowić o kierunkach działań wójta, przestaje mieć realne znaczenie. Jestem zdecydowanym zwolennikiem jednomandatowych okręgów wyborczych. Jednak przy obecnych warunkowaniach, w mojej ocenie, w wielu samorządach dojdzie do rozdrobnienia rad, zwiększenia i umocnienia pozycji wójta, a przez to ich marginalizacji. Mam nadzieję, że pierwszym krokiem do zmian będzie przyjęcie przez Sejm RP prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego.

Drugi obszar to budowa wspólnot lokalnych i pojawienie się nowego typu elit samorządowych. Ostatnie lata zmieniają sposób pełnienia władzy. Coraz więcej samorządów tworzy fundusze sołeckie, budżety partycypacyjne, są nowe formy konsultacji; wzrasta świadomość mieszkańców. Wkrótce normą stanie się większe zaangażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne. Wiąże się z tym zmiana w postrzeganiu i działaniu lokalnych elit. Samorządy potrzebują nie administratorów, włodarzy zdobywających popularność po oddaniu kolejnej wielkiej inwestycji, lecz prawdziwych lokalnych liderów, którzy mają wizję zmian, potrafią przedstawić ją w sposób czytelny i jasny; wokół wizji rozwoju budują dobry klimat, zdobywają i jednoczą sympatyków. Ostatnie wyzwanie to utworzenie w Polsce samorządowego think tanku – instytucji, która nie będzie tylko reprezentantem samorządów, jak obecnie robią to związki samorządowe. Potrzebujemy organizacji głośno mówiącej o sprawach samorządowych, kreującej je, proponującej dobre zmiany. W rządzie też nie widzę pomysłu na samorządy. Traktuje się je jako kolejny element administracji publicznej, a nie czynnik decydujący o rozwoju kraju.

móc wykorzystać pieniądze na wsparcie tych obszarów, podobnie jak zaangażowanie grup społecznie wykluczonych i rozwój środowiska.

Przed nadmiernym, nieprzemyślanym opieraniem się na przyszłych funduszach z UE ostrzegął **Daniel Kołodziej**, przewodniczący Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zwrócił uwagę, że rosną zobowiązania wypłacalne w JST, głównie w gminach miejskich; samorządy przestają sobie radzić z płynnością finansową. Dochody gmin co prawda rosną, ale zobowiązania są większe.

– *Wyraźna jest tendencja do zadłużania się jeszcze bardziej w związku z nową perspektywą finansową* – mówił Daniel Kołodziej. – *To niepokojąca sytuacja, bowiem kredyt można wziąć, ale przecież wcześniej czy później trzeba go spłacić. Takie działania są co prawda legalne, ale w rzeczywistości brakuje pieniędzy na oświatę czy sprawy społeczne.*

**Dr Grzegorz Sibiga** z Instytutu Nauk Prawnych PAN i Rady ds. Cyfryzacji przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji zwrócił uwagę na to, że więcej środków należy przeznaczyć na walkę z wykluczeniem cyfrowym. Za niedopuszczalną uznał stosowaną przez niektóre samorządy taktikę, że podanie można złożyć wyłącznie drogą elektroniczną. Obecny stan cyfryzacji w Polsce na to nie pozwala. Opowiedział się za dalszym rozwojem tej dziedziny życia, mając na uwadze, by rozwiązania elektroniczne były łatwo dostępne i proste w obsłudze. Na razie jednak nie można ograniczyć możliwości załatwiania spraw w sposób tradycyjny.

– *Konieczne jest budowanie zaufania do obsługi elektronicznej* – mówił. – *Można to osiągnąć poprzez umożliwienie mieszkańcom załatwienia całej sprawy drogą elektroniczną – od złożenia podania po otrzymanie akt zakończonej sprawy.*

Widać wyraźnie, że w nadchodzącej kadencji zbiegną się stare i nowe problemy, z którymi władze będą musiały się zmierzyć. Będziemy pilnie obserwować, jak dadzą sobie z tym radę. ■

Tekst powstał po konferencji „Aktywność obywatelska – wybory i nie tylko” zorganizowanej 15 października br. przez Kancelarię Prezydenta RP, po III Śląskim Konwencie Samorządowym, 16 października br. w Katowicach, przygotowanym przez Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. W. Pańki Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (GSiA była patronem medialnym konwentu). Stanowi też kontynuację podsumowania czteroletniej współpracy gazety z 30 radnymi z całej Polski.