

Oświadczenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w sprawie proponowanych zmian w ustroju samorządowym

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, utworzona we wrześniu 1989 r., towarzyszy odrodzonemu samorządowi terytorialnemu od zarania. Angażując się w przygotowanie prawnych, a także konstytucyjnych podstaw i ram samorządu na wszystkich etapach jego rozwoju poprzez działalność założycieli Fundacji, a zarazem twórców polskiego modelu decentralizacji, wielokrotnie byliśmy recenzentami rozwiązań wnoszących do samorządu nowe elementy. Nie raz staraliśmy się swoimi stanowiskami ostrzegać przed propozycjami złymi, widząc, jak oddalają nas od standardów Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, którą Polska ratyfikowała w całości i bez jakichkolwiek zastrzeżeń w 1993 roku. Tak było np. w przypadku wprowadzenia w 2001 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów, co całkowicie zmarginalizowało rady gmin, będące najbardziej reprezentatywnym przedstawicielstwem obywatelskim. Krytykowaliśmy i nadal krytykujemy brak troski o planowanie przestrzenne. Od lat stale zwracamy uwagę na złe mechanizmy finansowania wspólnot samorządowych. Od dawna wskazujemy na nieefektywne instrumenty nadzoru nad samorządem.

Dziś zabieramy głos w kolejnych dwóch niezmiernie ważnych kwestiach, dramatycznie zaniepokojeni planami osłabienia demokratycznych podstaw samorządności lokalnej, które rządzący wprowadzili ostatnio do debaty publicznej.

Nasz sprzeciw budzą plany ograniczenia do dwóch kadencji możliwości pełnienia funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Jest to propozycja niezgodna z Konstytucją, gdyż eliminuje bierne prawo wyborcze w odniesieniu do poważnej grupy obywateli. Nie wolno się na to zgodzić. Bierne prawo wyborcze, tak jak każde prawo obywatelskie, może oczywiście być ograniczone, ale tylko na zasadach szczegółowo opisanych w Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Ustawy Zasadniczej wskazuje, jakie konieczne warunki ograniczenia praw powinny być spełnione (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie, moralność publiczna, prawa i wolności innych osób), aby mogło być ono uznane za legalne. W odniesieniu do proponowanego ograniczenia biernych praw wyborczych żadna z przywołanych przesłanek nie wchodzi jednak w grę. Propozycję ograniczenia liczby kadencji musimy zatem odczytać jako próbę zamachu na podstawowe konstytucyjne prawo obywatelskie. Warto przy tym zwrócić uwagę, że skutkiem jego wprowadzenia będzie uniemożliwienie kandydowania w wyborach lokalnych wielu osobom niezwykle zasłużonym dla rozwoju samorządu, a tym samym dla naszego państwa.

Jednocześnie sprzeciwiamy się pozbawianiu Polaków swobody w decydowaniu o sprawach gmin, w których mieszkają. Przywoływana Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jednoznacznie wskazuje, że „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Polacy potrafią podejmować decyzje służące interesom swoich społeczności i nie potrzebują w tym zakresie pomocy ze strony partii politycznych: potwierdza to, ujawniany w badaniach socjologicznych,

systematyczny wzrost społecznego poczucia wpływu na sprawy lokalne, a dodatkowym dowodem są decyzje wyborcze, nierzadko prowadzące do pozbawienia dotychczasowych włodarzy zajmowanych stanowisk (w 2014 roku sytuacja taka dotyczyła np. niemal 40% prezydentów miast). Analiza wyników wyborów liderów samorządowych wyraźnie wskazuje, że przyjęte w Polsce rozwiązania dają obywatelom skuteczne narzędzia do zmiany władzy na szczeblu lokalnym, gdy zmiana taka jest w społecznym odczuciu konieczna.

Nasz zasadniczy sprzeciw budzi także koncepcja metropolizacji Warszawy. Powodów wskazać należy tu co najmniej kilka.

Po pierwsze, sposób wprowadzenia proponowanych rozwiązań narusza postanowienia wspomnianej Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, która w art. 5 określa, że „każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”. W świetle tego przepisu nie sposób utrzymywać, że takiej potrzeby nie ma.

Po drugie, proponowana przez Prawo i Sprawiedliwość ustawa o ustroju m.st. Warszawy podważa konstytucyjną zasadę pomocniczości, niezasadnie ograniczając kompetencje władz samorządowych w gminach nią objętych. Przedstawiony projekt stwarza na terenie „powiatu warszawskiego” zagrożenie marginalizacji roli tych jednostek, przewidując możliwość przejmowania od gmin zadań własnych przez struktury powiatowe. Jest to sprzeczne z zasadą samodzielności gmin oraz podważa ich pozycję jako podstawowych jednostek dla całego konstytucyjnego systemu samorządowego. Powiat staje się tym samym, po raz pierwszy w historii odrodzonego samorządu terytorialnego, jednostką nadrzędną nad gminami, co stoi w rażącej sprzeczności z ideą samorządu zawartą w Konstytucji i we wszystkich dotychczasowych rozwiązaniach ustawowych.

Warto przy tym podkreślić, że samorzady, w przypadku których przewidziano w ustawie obligatoryjne członkostwo w metropolii, udowodniły, że są w stanie skutecznie realizować powierzone im zadania: w zdecydowanej większości przypadków (z wyjątkiem 6 na 33) ich liderzy sprawują swe funkcje dłużej niż jedną kadencję, i o ile nie jest to wynik przywoływanych w dyskursie medialnym tzw. „lokalnych układów”, to świadczy on o zaufaniu, jakim mieszkańcy obdarzają swoich przywódców.

Po trzecie, sięgając po formę powiatu, projektodawcy ustawy o nowym ustroju Warszawy zapominają, że powiatowe instrumentarium ustrojowo-finansowe, w znacznej mierze ograniczone w ostatniej dekadzie, nie jest przystosowane do jednostki, która w założeniu powierzchniowo i ludnościowo dorównywałaby bądź niektóremu polskiemu województwom. Przyjęcie takiego rozwiązania jest ustrojowym nieporozumieniem, które może tylko dezorganizować codzienną współpracę gmin i miast okołowarszawskich z Warszawą jako centrum tej aglomeracji. Istotą wspólnej realizacji zadań przez jednostki samorządowe powinien być dialog, wzajemne poszanowanie zróżnicowanych potrzeb i wypracowywanie zasad współpracy w drodze wzajemnych porozumień. Nieefektywne rozwiązania narzucane z góry prowokować będą środowiska lokalne do koncentracji na realizacji partykularnie pojmowanych celów i dbania o wąsko definiowane interesy. Będą dzielić, a nie łączyć, rujnując wzajemne zaufanie, obniżając kapitał społeczny i niwecząc z trudem budowane przez lata poczucie podmiotowości obywateli.

Po czwarte, przy braku jakichkolwiek rozsądnych argumentów merytorycznych, przemawiających za proponowaną ustawą, nie sposób nie dostrzec intencji osiągnięcia poprzez ten projekt celu wyłącznie politycznego, przybliżającego partii rządzącej korzystny dla niej wynik wyborów władz tak pomyślanej „aglomeracji”. Jest to intencja niedopuszczalna, niemożliwa do zaakceptowania ze względu na ponadpartyjnie rozumiane dobro wspólne.

Dzięki działalności samorządu odrodzonego po 1990 roku udało się znacząco poprawić warunki życia w polskich wsiach, miasteczkach i miastach. Różne badania społeczne wskazują, że w przekonaniu dwóch trzecich Polaków samorządy są dobrym gospodarzem spraw lokalnych, a grupa osób niezadowolonych z działalności władz samorządowych systematycznie maleje. Polski model decentralizacji władz publicznych jest często przytaczanym w Europie przykładem reformatorskiego sukcesu. Oczywiście, nie wszystkie funkcjonujące obecnie regulacje i przyjmowane praktyki pozbawione są wad, ale proponowane przez rządzących remedium może tylko oddalić nas od sprawdzonych rozwiązań, spychając Polskę w kierunku państw nie liczących się z wolą obywateli, praktykujących wzorce obce naszemu kręgowi cywilizacyjnemu.

Dlatego właśnie próba wprowadzenia do naszego ustawodawstwa samorządowego niekonstytucyjnych i chybionych ustrojowo rozwiązań, narażających na szwank dobro wspólne, musi spotkać się z naszym zdecydowanym sprzeciwem. Wzywamy wszystkich, którym dobro polskiego samorządu i państwa leży na sercu, do poparcia naszego stanowiska.



Jerzy Stępień

Przewodniczący Rady Fundatorów FRDL



Cezary Trutkowski

Prezes Zarządu FRDL