

Warszawa, 18 marca 2024

Apel o wzmocnienie samorządności terytorialnej

Sukces modernizacyjny, jaki Polska odniosła w ciągu ostatnich 35 lat, był w znacznej mierze zasługą odrodzonego samorządu terytorialnego. **To dzięki działalności władz lokalnych warunki życia Polek i Polaków uległy zdecydowanej poprawie.** Dlatego właśnie samorządność terytorialna cieszy się dziś olbrzymim poparciem społecznym.

Niestety, już od wielu lat można obserwować **postępującą degradację samorządności.** Zwracano na to uwagę w licznych opracowaniach eksperckich i raportach organizacji międzynarodowych. Kolejne rządy **ignorowały zasadę pomocniczości,** co skutkowało ograniczaniem kompetencji samorządów dotyczących wybranych obszarów życia publicznego. Zapominano o prawie społeczności do kształtowania polityk publicznych zgodnie z samodzielnie definiowanymi potrzebami i w sposób dostosowany do specyfiki lokalnych warunków społecznych, ekonomicznych i środowiskowych.

W ostatnich latach **działania władz centralnych skutkowało osłabianiem lokalnych i regionalnych potencjałów rozwojowych.** Byliśmy świadkami wielu zmian prowadzących do uszczuplenia dochodów własnych jednostek samorządowych, co skutkowało szczególnym pogorszeniem sytuacji ekonomicznej miast. Niektóre zmiany legislacyjne wprowadzane były pod dyktando polityczne, ze szkodą dla lokalnej demokracji. W efekcie, zamiast wzmocnienia postaw obywatelskich w wielu miejscach mamy do czynienia z biernością i roszczeniowym nastawieniem mieszkańców.

Dlatego dziś, **w przededniu wyborów samorządowych, apelujemy, aby oddać samorządom to, co zostało im w ciągu ostatnich lat zagrabione.** W szczególnym stopniu dotyczy to samorządów powiatowych i wojewódzkich, które – zgodnie z panującymi tendencjami centralistycznymi – stopniowo pozbawiano kompetencji w stosunku do służb, policji i straży, a także ograniczano ich rolę w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Jednocześnie uważamy, że problemów z jakimi boryka się samorząd terytorialny nie da się rozwiązać w prosty sposób jedną czy drugą ustawą czy dorzuceniem kilku przepisów do jakiegoś aktu prawnego. **Potrzebna jest całościowa, zbiorowa refleksja nad modelem samorządności terytorialnej dostosowanym do nowych czasów.**

Przystępując do prac reformatorskich należy jednak mieć świadomość, że **nie będzie zdrowego samorządu terytorialnego w otoczeniu niezdrowych struktur administracji państwowej,** tworzonych przez instytucje centralne ze swym resortowym podejściem do polityki publicznej. Samorząd terytorialny nie będzie dobrze funkcjonował w tak niesprzyjających samorządności warunkach.

Szczegółnej refleksji wymagają w naszym przekonaniu następujące obszary:

Samodzielność samorządu terytorialnego. Autonomia lokalna jednostek samorządowych powinna ulec wzmocnieniu. Koordynowane przez rząd polityki publiczne powinny być co do zasady realizowane poprzez struktury samorządowe. Dotyczy to zarówno finansowania działań (m.in. poprzez różnego rodzaju fundusze celowe), jak i określania formy ich realizacji. Konieczne jest ograniczenie roli wojewody, który powinien być wyłącznie reprezentantem rządu w terenie, a nie współgospodarzem regionu. Nadzór wojewodów nad działalnością jednostek samorządowych powinien zostać ograniczony na rzecz zwiększenia roli sądów administracyjnych. Ograniczeniu powinna ulec też rola kuratorów oświaty. Powinni oni czuwać nad realizacją minimów programowych w szkołach, bez możliwości ingerencji w organizację pracy placówek oświatowych i wdrażane przez nie programy wychowawcze.

Wpływ społeczny i lokalne współzrządzenie. Menedżerskie podejście do zarządzania jednostkami samorządowymi sprawdziło się w latach następujących po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Ale **samorząd nie może być wyłącznie agencją lokalnego rozwoju infrastrukturalnego.** Dziś ten model się wyczerpuje. Konieczne jest lepsze przygotowanie społeczności lokalnych i regionalnych do wyzwań nowych czasów. **Potrzebne jest wzmocnienie mechanizmów włączania Obywatelek i Obywateli, traktowanych bez żadnej dyskryminacji, w procesy współtworzenia polityk publicznych w gminach.** Aby stało się to możliwe, należy stworzyć warunki do rozwoju procesów konsultacyjnych i deliberacyjnych, wzmocnić rolę jednostek pomocniczych w decydowaniu o sprawach publicznych oraz – a być może przede wszystkim – podjąć systematyczne wysiłki na rzecz budowania kompetencji obywatelskich w społecznościach lokalnych i regionalnych. Ta ostatnia kwestia powinna być ważnym zadaniem własnym jednostek samorządowych, wpisanym do ustaw samorządowych. Należy przy tym zapewnić warunki do prowadzenia działalności obywatelskiej, która powinna przybierać formy zorganizowane i być wspierana przez struktury samorządowe. Działania władz samorządowych w tym obszarze powinny zyskać silną regulację, odzwierciedloną m.in. w statutach jednostek samorządowych.

Wzmocnienie administracji i oddzielenie jej od polityki. Należy wprowadzić rozdział funkcji administracyjnych (wykonawczych) i funkcji politycznych. Sprzyjać to będzie koniecznym procesom refleksji nad lokalnymi i regionalnymi potrzebami rozwojowymi i skutkować profesjonalizacją działań jednostek samorządowych. Oznacza to m.in. konieczność nowego zdefiniowania roli lidera samorządowego, sekretarza i korpusu urzędników. Mając na uwadze fakt, iż ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych w gminach zostało wprowadzone w sposób niekonstytucyjny, należy przywrócić stan prawny obowiązujący przed 2018 rokiem. Ewentualne poprawne wprowadzenie limitu kadencji powinno stać się przedmiotem prac Zgromadzenia Narodowego. Zdecydowanemu wzmocnieniu powinny ulec struktury organów stanowiących – konieczne jest zlikwidowanie syndromu „radnych bezradnych”. Rady powinny dysponować własnym zapleczem organizacyjnym i wydzielonym budżetem oraz mieć możliwość korzystania z zewnętrznych zasobów w ramach swoich procesów decyzyjnych. Należy poddać krytycznej ocenie wszelkie czynniki wpływające na motywację obywateli do kandydowania w wyborach samorządowych i zlikwidować istniejące na tym polu bariery.

Struktury terytorialne. Należy rozwiązać problem tzw. gmin „obwarzankowych”, których specyfika nie sprzyja ani efektywnemu zarządzaniu, ani kształtowaniu tożsamości lokalnej. Należy przeprowadzić pogłębione studia nad funkcjonowaniem powiatów grodzkich i ich relacjami z otaczającymi powiatami ziemskimi. Studia te powinny dostarczyć racjonalnych przesłanek przy podejmowaniu decyzji względem funkcjonujących obecnie rozwiązań. **Należy dążyć do wzmocnienia roli powiatów jako centrów administracyjnych.** Część władztwa z obszarów m.in. integracji polityki rozwoju, planowania przestrzennego, ochrony środowiska, zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa informacyjnego, obejmujących sprawy, z którymi nie radzą sobie małe jednostki, należy przenieść na poziom powiatowy. Konieczne jest też uporządkowanie kwestii związanych z kształtowaniem rozwoju metropolitalnego, tak by odpowiadał współczesnym wyzwaniom. Wymaga to ustawowego uregulowania zadań, kompetencji i dochodów metropolii. Należy przemyśleć i zdefiniować przyszłą rolę województw samorządowych – wraz z określeniem zakresu ich zadań po okresie intensywnej realizacji przedsięwzięć finansowanych z funduszy strukturalnych. W refleksji tej należy uwzględnić specyfikę samorządności regionalnej, formowaną tak, aby stała się bardziej znacząca dla obywateli.

Finanse samorządowe. Jedną z konsekwencji reform podatkowych przeprowadzonych w ramach Polskiego Ładu było naruszenie stabilności budżetów samorządowych. Ograniczeniu wysokości wpływów podatkowych towarzyszyły dynamicznie rosnące koszty wykonywania zadań publicznych, co w wielu jednostkach, szczególnie w większych miastach, prowadziło do zmniejszenia nadwyżki operacyjnej. Skutkiem było ograniczenie możliwości rozwojowych samorządów. Sytuacja ta wymaga pilnej naprawy. W pierwszej kolejności rekomendujemy podjęcie działań, których celem będzie uniezależnienie dochodów JST od bieżących i doraźnych zmian w konstrukcji podatków dochodowych. W dalszych krokach istotne będzie wzmocnienie swobody kształtowania i poszerzenie bazy dochodów własnych, w tym podatków majątkowych, które powinny być rozumiane w kategoriach źródeł umiejscowionych lokalnie (regionalnie). Istotne znaczenie będzie miało uporządkowanie zbioru podatków samorządowych w celu zapewnienia ich wewnętrznej spójności oraz zwiększenia znaczenia fiskalnego. Założeniem reformy systemu finansowania samorządów w Polsce powinna być także modyfikacja istniejących mechanizmów wyrównawczych, by stały się bardziej zrównoważone i sprawiedliwe, przy uwzględnieniu różnic w dochodach i wydatkach samorządów.

Zagospodarowanie przestrzenne. Jednym z najważniejszych instrumentów ochrony przestrzeni i kontrolowania rozwoju urbanistycznego jest dobrze rozumiany publiczny monopol planistyczny. Konieczne jest przywrócenie podstawowych zasad regulacyjnego planowania przestrzennego w państwie prawa. W gminach należy wprowadzić obowiązek przyjmowania zintegrowanych strategii rozwoju (w miejsce obecnego studium i opcjonalnych strategii ogólnych), obejmujących m.in. elementy planowania przestrzennego i ochrony terenów. Podstawą każdej decyzji lokalizacyjnej oraz wszystkich pozwoleń na budowę powinien być plan miejscowy (ogólny lub szczegółowy), będący częścią takiej strategii rozwoju. Planami należy przy tym objąć tylko te obszary gmin, w których planowane są zmiany urbanistyczne. Pozostałe tereny, nieobjęte planami, powinny być co do zasady chronione przed zmianami zagospodarowania na podstawie prawa powszechnie obowiązującego (tzw. zasada kontynuacji funkcji). W skali kraju konieczne są zbilansowanie potrzeb terenów pod zabudowę i ich planistyczna alokacja w oparciu o prognozy i trendy demograficzne. Długookresowym celem polityki przestrzennej państwa musi być znaczne usprawnienie działania instytucji związanych z gospodarką

przestrzenną. Nie ma dobrych planów i skutecznej ich realizacji bez sprawnego, innowacyjnego i profesjonalnego procesu planowania. **Należy zagwarantować publiczny, partycypacyjny proces planowania na poziomie lokalnym, realizowany w perspektywie długofalowej, a nie podporządkowanej doraźnym interesom.** Oznacza to konieczność wzmocnienia profesjonalizmu terytorialnych jednostek planowania przestrzennego i stworzenia skutecznych mechanizmów włączania mieszkańców w procesy decydowania o kształcie przestrzeni publicznej.

Odrodzony samorząd terytorialny jest ważnym elementem dobra wspólnego. Po raz pierwszy w naszej historii mamy jednolity dla całego państwa system lokalnej i regionalnej administracji publicznej, której podstawą jest samorząd terytorialny. Reformy samorządowe głęboko przeobraziły Polskę pod względem ekonomiczno-społecznym – przyczyniły się do poprawy jakości życia Polek i Polaków i pozwoliły wykorzystać wiele szans rozwojowych, a także przyspieszyć i pogłębić proces integracji w ramach Unii Europejskiej. **Dziś, po latach osłabiania, samorządność terytorialna wymaga wzmocnienia.** Musimy sprawić, aby demokracja w gminach, powiatach i regionach była zdrowa i efektywna. Tylko wtedy bowiem będziemy mogli budować zdrowe państwo.

Sygnatariusze Apelu (kolejność alfabetyczna):

prof. dr hab. **Małgorzata Fuszara**, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Uniwersytet Warszawski

dr hab. **Barbara Gąciarz**, prof. AGH, Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie

prof. dr hab. **Grzegorz Gorzelak**, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

prof. dr hab. **Hubert Izdebski**, Wydział Prawa Uniwersytetu SWPS, członek-korespondent PAN

Jan Król, członek Rady Fundatorów FRDL, b. poseł i wicemarszałek Sejmu RP

dr hab. **Mikołaj Lewicki**, Wydział Socjologii i Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski

prof. dr hab. **Irena Lipowicz**, UKSW; Rzecznik Praw Obywatelskich VI kadencji

dr hab. **Sławomir Mandes**, prof. UW, Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

prof. dr hab. **Tadeusz Markowski**, Uniwersytet Łódzki, Honorowy Przewodniczący KPZK PAN

prof. dr hab. **Andrzej Piasecki**, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr **Joanna Podgórska-Rykała**, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego;
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

prof. dr hab. **Marzanna Poniatowicz**, Uniwersytet w Białymstoku

prof. dr hab. **Jacek Raciborski**, Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

prof. **Joanna Regulska**, Wydział Studiów Genderowych i Kobięcych, Uniwersytet Kalifornijski, Davis,
Kalifornia, USA

Marcin Smala, wiceprezes zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

dr **Joanna Starega-Piasek**, Rada Fundatorów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego
Regulskiego

sędzia **Jerzy Stępień**, były prezes Trybunału Konstytucyjnego, Dyrektor Instytutu Przestrzeni Obywatelskiej i Polityki Społecznej, Uczelnia Łazarskiego; Przewodniczący Rady Fundatorów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

prof. dr hab. **Przemysław Śleszyński**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

dr **Cezary Trutkowski**, prezes zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

prof. dr hab. **Aldona Wiktorska-Święcka**, Uniwersytet Wrocławski

dr hab. **Katarzyna Wójtowicz**, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Małgorzata Zielińska, członkini zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego