

# Refleksje nad ustrojem samorządowym

Materiał do konferencji

„Samorząd terytorialny po 17 latach.  
Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju”

OPRACOWANIA TEMATYCZNE

OT-503

MAJ 2007

	str.
1. Uwagi wstępne .....	3
2. Ordynacja wyborcza .....	4
3. Władza wykonawcza i władza uchwałodawcza w gminie .....	6
4. Służba cywilna w samorządzie a kadencyjny aparat polityczny .....	8
5. Statut gminy.....	9
6. Planowanie przestrzenne .....	9
7. Referendum gminne.....	10
8. Zróżnicowanie sytuacji prawnej gmin .....	11
9. Powiaty.....	11
10. Upolitycznienie samorządów .....	12

Opracowanie:

dr Andrzej Krasnowolski

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu

Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28, e-mail: dziubeck@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 95 20, e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Dział Informacji i Ekspertyz tel. 022 694 93-59, fax 022 694 90 57

# Refleksje nad ustrojem samorządowym

## 1. Uwagi wstępne

Odbudowa systemu samorządowego była wielkim osiągnięciem parlamentu, a dokładniej – Senatu pierwszej kadencji. Reforma samorządowa słusznie jest przez specjalistów określana jako najbardziej udana z polskich reform po 1989 r., bez wątpliwości również o największym wpływie na kierunek przemian i na obraz polskiego społeczeństwa końca XX wieku.

Ale od wielu lat specjaliści, co prawda już w węższych gremiach, podkreślają, że „rewolucja jest niedokończona” – zaniechane zostały działania, które miały doprowadzić do prawdziwej decentralizacji państwa, do wprowadzenia w życie zasady pomocniczości, która uwzględniona wyłącznie w preambule konstytucji nie znalazła właściwego odwzorowania w ustawodawstwie zwykłym. Jako sztandarowy przykład braku pełnego wdrożenia reformy samorządowej działacze samorządowi wymieniają oczywiście problem dochodów własnych i szerzej – finansowania działalności samorządowej. Przez minione kilkanaście lat przedmiotem zaciekłych dyskusji na forum Komisji Wspólnej rząd – samorząd i w mediach jest problem braku przekazywania równoległe z nowymi zadaniami środków na ich realizację. Największym przykładem niedofinansowania zadań własnych samorządu jest oświata. Środki wydawane na oświatę są największą pozycją w budżetach samorządowych, pochłaniają nawet 70% budżetu gminnego, a zobowiązania państwa wynikające z Karty Nauczyciela muszą być finansowane przez samorzady, często przy braku odpowiednich środków.

Są wśród zadań własnych samorządu również pozycje z góry skazane na brak realizacji: taki jest wpisany w art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym obowiązek zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego, a więc problem, z którym państwo od końca II wojny światowej nie mogło się uporać.

*Problem braku pełnego wdrożenia systemu samorządowego to jedna grupa problemów – druga, być może społecznie i ustrojowo bardziej znacząca, to rozregulowanie systemu stworzonego w 1990 roku.*

Należy sobie uświadomić, że ustawa ustrojowa, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawa o samorządzie gminnym) w ciągu 17 lat została znowelizowana ponad 50 razy, a obecnie w Sejmie oczekują na uchwalenie cztery kolejne projekty nowelizacji.

Zmiany przeprowadzane są czasami pod presją chwili, nie tylko bez analizy skutków, jakie zmiana wyrzuci na cały system, ale nawet bez pełnego zbadania, czy nowa regulacja pozostaje w spójności z istniejącymi.

Przykładem ostatnio najgłośniejszym są regulacje dotyczące terminów składania oświadczeń majątkowych i oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej przez członków rodziny (art. 24 h ust. 4 i 24j ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym). Inny problem to cała konstrukcja przepisu art. 24, zawierającego regulacje antykorupcyjne. Należy je określić jako nie do końca szczęśliwe. Jeden z senatorów z poprzednich kadencji przyznawał, że gdy pada hasło „antykorupcja” – to parlamentarzyści podnoszą ręce, nawet nie analizując przyjmowanych przepisów, w obawie, że sprzeciw może być oceniony jako ochrona praktyk korupcyjnych. I czynią tak nawet uświadamiając sobie braki proponowanych rozwiązań.

*W istocie po 17 latach wydaje się konieczne nie tylko dokonanie całościowej analizy ustroju samorządu, ale i wprowadzenie równie całościowych zmian, definiujących na nowo samorząd.*

Istnieją także pola, na których w ocenie wielu analityków systemu samorządowego dla poprawy sytuacji niezbędne jest szybkie podjęcie prac legislacyjnych. Przedstawiony poniżej wybór problemów nie wyczerpuje ich katalogu, jest tylko zasygnalizowaniem wybranych newralgicznych problemów, które są przedstawione szkicowo.

## **2. Ordynacja wyborcza**

Prace podjęte przez senacką Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej wraz z Komisją Praw Człowieka i Praworządności oraz Komisją Ustawodawczą przed ostatnimi wyborami samorządowymi nie zostały zakończone, ale problemy przez nie podejmowane są kluczowymi dla przyszłych wyborów. Analizowana koncepcja głosowania

poprzez pełnomocnika bądź głosowania korespondencyjnego są rozwiązaniami, które mogą i powinny być brane pod uwagę, gdyż chyba za wcześnie na podejmowanie eksperymentu głosowania internetowego. Instytucja głosowania dwudniowego to novum proponowane przez senatorów. Inne novum to przyjęta przez senackie komisje propozycja przywrócenia w wyborach gminnych dawnej granicy dla wyborów większościowych. Odbywałyby się one w gminach do 40 tysięcy mieszkańców, czyli nastąpiłby powrót do regulacji przyjętej w 1990 roku.

Ustawodawca musi uregulować również problemy związane z wygaszaniem mandatu radnego czy wójta (burmistrza, prezydenta). Ordynacja wyborcza stwierdza, że mandat wygasa w związku z określonym w ustawie zdarzeniem, a zadaniem rady jest tylko podjęcie uchwały potwierdzającej ten fakt. Problemu nie ma tylko w jednym przypadku, zdefiniowanym w art. 190 ust. 1 pkt 5 ordynacji: śmierci radnego czy wójta. Ale w pozostałych przypadkach rady decydują, że sytuacja „jest ocenna”, zależna przede wszystkim od lokalnej konfiguracji politycznej. Rada może – ale nie musi podjąć uchwały. Oczywiście, wojewoda może wydać zarządzenie wykonawcze – nie jest ono wykonywalne do czasu prawomocnego, czyli dwuinstancyjnego, rozstrzygnięcia w sądzie administracyjnym. Praktyka samorządowa wykazała, że możliwa jest zarówno odmowa podjęcia stosownej uchwały – jak i podjęcie jej wraz z orzeczeniem wygaśnięcia mandatu z przyczyn czysto politycznych, wówczas gdy nie zachodziły przesłanki do podjęcia takiej decyzji. Z tych samych przyczyn wojewoda może nie kwestionować uchwały. A uzyskanie prawomocnego orzeczenia trwa ponad dwa lata, czyli ponad połowę kadencji...

Niejednoznaczność zapisów daje pole do interpretacji przez rady, organy nadzoru, bądź nawet sądy administracyjne. Jednoznaczne zapisy ustawowe również nie są bezpieczne: ostatni wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie utraty mandatu jednoznaczność uznał za „nadmierną surowość” ustawodawcy, nie do pogodzenia z ustawą zasadniczą.

Ale w zakresie ordynacji wyborczej istnieje szereg innych problemów. Należą do nich również te związane z prawem kandydowania. Jest to istniejący już od kilkunastu lat problem możliwości kandydowania w wyborach samorządowych osób przebywających na podstawie decyzji sądu w długotrwałym areszcie, czy osób odbywających karę więzienia, a które nie są pozbawione praw publicznych. Niekonstytucyjność ograniczania praw do kandydowania pozostaje w mocnym konflikcie ze społecznymi odczuciami racjonalności i słuszności. Nie mówiąc oczywiście o niemożności pogodzenia pełnienia zdobytej w wyborach funkcji

z unormowaniami regulaminów w zakresie odbywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania.

Być może należałoby się odwołać do rozwiązań przyjętych w innych państwach, w których istnieje tradycyjnie utrwalony i dobrze funkcjonujący system samorządu terytorialnego – bo Europejska Karta Samorządu Terytorialnego nie dostarcza tu żadnych wskazówek. W Kanadzie np. kodeks wyborczy odbiera czynne prawo wyborcze osobom skazanym na więzienie na okres dwóch lat bądź dłuższy. Należy założyć, że w Polsce również możliwe jest przyjęcie zgodnych z konstytucją, a racjonalnych rozwiązań wspomnianych powyżej przypadków.

Odrębnym problemem jest odniesienie się parlamentu do zgłaszanego dość szeroko projektu rezygnacji z wyborów proporcjonalnych na rzecz wyborów większościowych, przeprowadzanych w jednoosobowych okręgach wyborczych.

*W dyskusjach nad prawem wyborczym w Polsce pojawił się postulat opracowania jednego Kodeksu wyborczego, w miejsce obecnych pięciu ustaw (wybory prezydenta, wybory do parlamentu europejskiego, wybory parlamentarne, wybory do rad oraz bezpośrednie wybory wójta, burmistrza, prezydenta). Niewątpliwym atutem takiego rozwiązania byłoby ujednoczenie zasad wyborczych i większa przejrzystość prawa.*

### **3. Władza wykonawcza i władza uchwałodawcza w gminie**

Jak zostało to już zaznaczone powyżej, sama ustawa o samorządzie gminnym podległa pięćdziesięciu zmianom, szykowane są kolejne. Wprowadzone w 2002 r. bezpośrednie wybory wójta (burmistrza, prezydenta) diametralnie zmieniły ustrój wymodelowany w 1990 r., bez koncepcji wprowadzenia nowego. Ta zmiana nie mogła zaskakiwać, gdyż była ukoronowaniem zmian następujących przez poprzednie 12 lat. Należy przypomnieć, że ustawa z 1990 r. dawała bardzo mocną pozycję radom, nie chroniąc praktycznie wójta (burmistrza, prezydenta). Umożliwiało to dokonywanie wymian szefa zarządu nawet parokrotnie podczas jednego roku. Również wójt (burmistrz, prezydent) nie decydowali o składzie zarządu: to rada podejmowała decyzje. Kolejne nowelizacje ustawy wprowadzały ograniczenia kompetencji rad i wzmacnianie pozycji szefa zarządu: bez jego rekomendacji nie można było powołać członka zarządu. Kolejne zmiany wydłużały w czasie procedurę odwoływania wójta (burmistrza, prezydenta) oraz ograniczały częstotliwość podejmowania prób zmiany zarządu.

Wprowadzenie jednoosobowego organu wykonawczego gminy, pochodzącego z wyborów powszechnych i praktycznie niezależnego od rady gminy, było więc podsumowaniem i ukoronowaniem ewolucji, nie zaś nieoczekiwaną zmianą.

Ale to rozwiązanie ostatecznie zachwiało konstrukcją stworzoną przez autorów reformy w 1990 r. Na zeszłorocznej konferencji w Senacie (*Senat a samorzady terytorialne*, 12.04.2006) senator Przemysław Alexandrowicz postawił tezę, że „rady stały się w znacznej mierze instytucjami – to jest może mocne określenie – nieco fasadowymi i bez znaczenia. Dlatego że większość kompetencji rad jest bądź fikcyjna, bądź mało realna”. Życie w pełni potwierdza tę diagnozę i to nie wyłącznie z przyczyn przytaczanych przez senatora Alexandrowicza.

Nie powtarzając tych rozważań, chciałbym wskazać na zasadniczy problem dotyczący współpracy organu uchwałodawczego i wykonawczego. Twórcy reformy samorządowej zakładali współdziałanie tych organów, wzajemne ich zrównoważenie – a z pewnością wykluczali funkcjonowanie w konflikcie. Tymczasem konflikt stał się zasadą współistnienia obu organów w tych gminach, w których wójt (burmistrz, prezydent) reprezentuje inną opcję polityczną, niż większość rady. A jak wykazuje doświadczenie już drugiej kadencji, nie są to rzadkie przypadki. Wypracowanie modelu koabitacji nie zawsze jest możliwe bądź realne. A funkcjonowanie w konflikcie nie sprzyja sprawnemu działaniu samorządu – wręcz jest dysfunkcjonalne.

Należy podkreślić, że realnie rady nie są wyposażone w narzędzia, które umożliwiałyby im zmuszenie wójta (burmistrza, prezydenta) do realizacji podjętych przez nie uchwał. Na najważniejszą z uchwał w roku – o przyjęciu budżetu – rada ma minimalny wpływ, bo tylko organ wykonawczy ma prawo ją przedstawić, a wszelkie zmiany muszą przez niego być zaakceptowane. Nieuchwalenie zaś w terminie budżetu oznacza narzucenie go przez regionalną izbę obrachunkową, przeważnie zgodnie z przedstawionym projektem.

Również należy podkreślić, że prawo gmin do swobodnego ustalania podatków, czyli kolejna ważna kompetencja władcza samorządu – stanowienie lokalnego prawa w zakresie obciążeń finansowych członków wspólnoty – jest mocno nierealna. Gminy mają ustawowo ustalone jedynie wysokości maksymalnych stawek podatków i teoretycznie mogą ustanawiać je dowolnie nisko. Jednakże jest jedno zasadnicze zastrzeżenie, skutecznie zniechęcające gminy do takich działań. Otóż wysokość subwencji przyznawanej gminie przez Ministerstwo Finansów liczona jest nie od faktycznych dochodów, ale dochodów możliwych do osiągnięcia przy ustanowieniu maksymalnie wysokich podatków. Zmniejszenie ich powoduje więc

podwójną utratę dochodów: mniejsze wpływy do budżetu oraz mniejsza subwencja – bo dochody liczone są jako teoretycznie wyższe. Ponieważ gminny skarb zawsze jest w stosunku do potrzeb w deficycie – wybór jest prosty: ustalone zostają maksymalne stawki podatku.

***Zasadnicze ograniczenie kompetencji organu uchwałodawczego gminy wraz z praktycznie całkowitym uniezależnieniem od niego organu wykonawczego zachwiało równowagę ustroju gminy i konieczne jest nowe określenie statusu i wzajemnych powiązań tych dwóch władz gminnych.***

#### **4. Służba cywilna w samorządzie a kadencyjny aparat polityczny**

Założeniem twórców reformy samorządowej w 1990 roku było doprowadzenie do powstania w samorządzie kadry służby cywilnej, niezależnej od politycznych zmian w organie wykonawczym gminy. Założenie to okazało się utopią, zwłaszcza w kontekście świadomej decyzji ustawodawcy, wzmacniającego normami ordynacji wyborczej pozycję partii politycznych w samorządzie. Obecnie, w kontekście proponowanej zmiany ustawy, toczy się dyskusja nad pozycją ustrojową skarbnika i sekretarza gminy. Pojawiła się propozycja odebrania radom nawet tego wąskiego uprawnienia, jakim jest zatwierdzanie bądź odrzucanie kandydata wskazywanego przez wójta (burmistrza, prezydenta). Nie chodzi tu wyłącznie o dalszą marginalizację rad – ale o fakt, że powoływanie i odwoływanie skarbników i sekretarzy przez jednoosobowy organ wykonawczy uczyni z nich kolejnych zastępców wójta (burmistrza, prezydenta), w pełni od niego zależnych. Który skarbnik odmówi parafowania decyzji szefa, wiedząc że nazajutrz jego stosunek pracy może zostać rozwiązany? A pozycja sekretarza czym będzie się różniła od pozycji naczelnika sekretariatu burmistrza, czy w małej gminie jego sekretarki? Oczywiście, można przyjąć model samorządu, w którym czas kadencji wójta (burmistrza, prezydenta) będzie okresem podejmowania działań tylko dla zapewnienia sobie ponownego wyboru, przy pomocy w pełni podległego aparatu urzędniczego. ***Pytaniem jest, czy przy tym modelu społecznie uzasadnione będzie dalsze utrzymywanie kosztownych rad gmin, które i tak nie mają praktycznie większych uprawnień ani większego znaczenia.*** Ich pozycja nie będzie silniejsza niż społecznie działających (bez diet) organów stanowiących jednostek pomocniczych (rad osiedli, rad sołeckich).



## 5. Statut gminy

O ustroju gminy stanowi jej statut – to naczelna zasada ustrojowa, unormowana dwoma przepisami ustawowymi (art. 3 i 22 ustawy o samorządzie gminnym). Ale w sytuacji, gdy gmina nie uchwała statutu – nie istnieje żadna norma, pozwalająca na zmuszenie jej do uchwalenia statutu. Teoretycznie można by podejmować działania na podstawie art. 101a ustawy o samorządzie gminnym, czyli wystąpić do sądu administracyjnego, udowadniając, że bezczynność organu gminy, skutkująca brakiem statutu gminy, narusza interes prawny lub uprawnienia skarżącego. Ale ta ścieżka nie jest prosta, skoro miasto stołeczne Warszawa, największa polska gmina z ludnością większą od niektórych województw – funkcjonuje od 5 lat bez statutu. *Czy w przypadku tak trwałej bezczynności rady gminy ustawodawca nie powinien przyjąć możliwości nadawania statutu, na wniosek właściwego ministra, przez Radę Ministrów?* Przecież ustawa dopuszcza w przypadku nieuchwalenia budżetu nadanie go gminie przez regionalną izbę obrachunkową.

## 6. Planowanie przestrzenne

Planowanie przestrzenne jest podstawą władztwa gminnego nad terytorium – bez planu zagospodarowania przestrzennego nie ma możliwości prowadzenia polityki gminnej. Ten najważniejszy sposób władztwa został skutecznie ograniczony bądź odebrany gminom w efekcie decyzji parlamentu, potwierdzonej co do zgodności z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny. Już ustawa o planowaniu przestrzennym z 1994 roku przewidywała wygaszenie obowiązywania starych planów, przy czym kilkakrotnie ich trwałość była przedłużana. Ostatecznie ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potwierdziła, że z dniem 31 grudnia 2003 r. utraciły moc wszystkie plany uchwalone przed 1995 rokiem. W ten sposób został zniszczony, jak podkreślali niektórzy eksperci, dorobek planistyczny sięgający 1928 roku.

W debatach nad tym drakońskim rozwiązaniem podkreślano brak dbałości gmin o tworzenie nowych planów, niewykorzystanie tak długiego czasu przejściowego. Potwierdził to również Trybunał Konstytucyjny. W debacie tej zabrakło stwierdzenia, że to nie „lenistwo” władz gmin, ale ustalenia ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o planowaniu przestrzennym czyniły niemożliwym przyjęcie nowych planów zagospodarowania. Nadrzędność prywatnej własności nad społecznymi interesami i instytucja zarzutów do planu skutecznie zablokowały możliwość uchwalania nowych planów, a te, które były przyjmowane – były często kalekie, nie chroniące właściwie przestrzeni. Nerozwiazane również pozostaje przenoszenie do

gminnych planów ustaleń planów wojewódzkich. *Obecnie sprawą najpilniejszą jest takie dostosowanie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, które umożliwi szybkie uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego skutecznie programującego przestrzeń, a nie tylko podporządkowującego się żądaniom właścicieli i inwestorów. Przykłady odpowiednich rozwiązań prawnych należy zaczerpnąć z takich państw o ustalonej demokracji, jak Francja , Wielka Brytania czy USA.*

## **7. Referendum gminne**

Instytucja referendum jest instytucją demokracji bezpośredniej, znajdującą oparcie nie tylko w ustawie ustrojowej, ale i ustawie głównej: gwarantuje to jej artykuł 170. Obywatele mają więc gwarancję podejmowania w wyborach decyzji nie tylko personalnych – ale również w sprawach merytorycznych, istotnych dla danej wspólnoty samorządowej. Gwarancje ustrojowe więc istnieją – tylko że właściwie jest niemożliwe skorzystanie z nich. Próg 30% uczestnictwa w referendum spowodował, że podczas minionych 17 lat znane jest mi tylko jedno referendum w gminie powyżej 20 tysięcy mieszkańców, zakończone powodzeniem. Nawet referendum tak ważne społecznie, jak w sprawie obwodnicy Augustowa, gdzie zaangażowali się szefowie partii politycznych szczebla krajowego i członkowie rządu – okazało się nieważne z powodu nieprzekroczenia progu frekwencji. Pytaniem jest, czy w sytuacji, gdy nie ma żadnego progu w wyborach parlamentarnych i samorządowych – dla demokracji niezbędne jest ustanowienie tak wysokiego progu przy referendum? *Czy fakt iluzoryczności gwarancji konstytucyjnej nie powinien skłonić ustawodawcę do rewizji regulacji ustawy o referendum gminnym, zwłaszcza w kontekście frekwencji we wszelkich wyborach, a zwłaszcza w wyborach ponownych, bądź uzupełniających, w których przecież nie obowiązuje żaden próg?*

Problem referendum związany jest ściśle również z pozycją ustrojową wójta (burmistrza, prezydenta). Próg frekwencji oraz świadomość niemożności osiągnięcia go w całej postkomunistycznej historii samorządu skutecznie zniechęca mieszkańców i rady gmin do podejmowania próby odwołania organu wykonawczego w sytuacjach, w których społecznie niezbędne byłoby przeprowadzenie takiego referendum.

## **8. Zróżnicowanie sytuacji prawnej gmin**

Debata nad kategoryzacją gmin, nad przyjęciem ustawy o dużych miastach lub ustawy o metropoliach (bądź aglomeracjach miejskich), rozpoczęła się w pierwszej kadencji samorządu i trwa już lat kilkanaście. Idea jest powszechnie popierana, oczywiste są inne wymagania prawne małej wiejskiej gminy i milionowej czy paromilionowej metropolii. Ale podczas tych kilkunastu lat nie został poddany pracom legislacyjnych żaden projekt odpowiedniej ustawy. Warto może przypomnieć wielką tradycję: jedynie w pełni legalnie przyjętym fragmentem Konstytucji 3 Maja była ustawa o miastach, nie trzeba więc powoływać się wyłącznie na średniowieczne tradycje. *Opracowanie takiej ustawy z pewnością pomogłoby również Stolicy, która działa w oparciu o ustawę trudną do komentowania, jak również wielkim aglomeracjom, stale zgłaszającym poprzez Unię Metropolii i Związek Miast Polskich konieczność uchwalenia takiego prawa.*

## **9. Powiaty**

Fakt, że w 1998 roku w ramach reformy samorządowej z przyczyn pozamerytorycznych, a politycznych i presji tradycji powołano nadmierną liczbę powiatów, w tym powiaty słabe, nie mające żadnych szans na jakąkolwiek samodzielność finansową – nie jest kwestionowany. Istniało przekonanie, że bodźce ekonomiczne mogą doprowadzić do samorządnego łączenia powiatów – ale okazało się ono zawodne. Parę lat temu opracowany został w Senacie projekt ustawy zakładającej łączenie powiatów grodzkich i ziemskich: lobbing polityczny spowodował, że projekt ten nie został nawet poddany dyskusji parlamentarnej.

W dyskusjach podnoszony jest też fakt, że zastosowana metoda tworzenia powiatów spowodowało sytuacje, w których miasta 40-tysięczne są powiatami, a miasta 100-tysięczne nie posiadają tego statusu, co rzutuje na ich uprawnienia. Odczuwalne jest to zwłaszcza w zakresie zarządzania drogami.

*Funkcjonowanie 308 ziemskich powiatów i 65 grodzkich z punktu widzenia celowości i funkcjonalności państwa nie jest do obronienia – natomiast faktem jest, że łatwo jest powoływać bądź dzielić – politycznie prawie niemożliwe jest łączyć bądź likwidować.*

## 11. Upolitycznienie samorządów

Unormowania ordynacji wyborczej jednoznacznie faworyzują komitety wyborcze partii politycznych, co prowadzi do odgrywania przez nie decydującej roli w radach od poziomu rad miast, poprzez rady powiatów, do sejmików województw. Budzi to skrajnie różne opinie – według jednych jest to niezgodne z ideą samorządu i absolutnie niedopuszczalne, według innych jest to realizacja zdrowej zasady odpowiedzialności przed wyborcami i uniemożliwienie doprowadzenia do sytuacji, w której tylko najzamożniejsi obywatele będą mogli tworzyć komitety wyborcze i finansować akcje wyborcze.

Ale wydaje się zasadne przynajmniej zrównoważenie pozycji partii i organizacji społecznych. Organizacje pozarządowe są potężnym składnikiem polskiej demokracji – ale nie posiadają one, na wzór partii politycznych, uprawnień ustawowych do powoływania komitetów wyborczych koalicji dla wystawienia wspólnej listy. Należałoby przeanalizować zasadność równouprawnienia tych organizacji w zakresie praw rejestracji wspólnych list z partiami.

Ciekawym polskim fenomenem jest fakt, że przy tak silnej preferencji politycznych komitetów wyborczych partie polityczne przynajmniej formalnie niezwykle słabo były reprezentowane wśród kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów. Przeważająca większość wybranych startowała z komitetów wyborczych nie związanych formalnie z partiami politycznymi. Miasta, powiaty i sejmiki wojewódzkie zostały całkowicie zdominowane przez partie polityczne, natomiast w małych gminach udział radnych kandydujących pod szyldami partii politycznych w wyborach 2006 roku obniżył się w stosunku do poprzednich wyborów i utrzymuje się poniżej 30%

\*

\*

\*

*Samorząd w Polsce wymaga diagnozy i terapii – istnieje pilna potrzeba podjęcia takich prac teraz, a nie bezpośrednio przed końcem kadencji, gdyż wszelkie ustawy ustrojowe, zgodnie z zasadami i orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego muszą mieć odpowiednio długie vacatio legis.*

W Senacie od wielu lat istnieje tradycja debat samorządowych, przeprowadzanych poprzez konferencje. Minione lata wykazały, że Senat jest najpoważniejszym miejscem dyskusji nad samorządami. W Sejmie intensywność wydarzeń politycznych i nacisk bieżących spraw legislacyjnych nie sprzyja refleksji prawnej, która warunkuje możliwość dokonania diagnozy stanu aktualnego funkcjonowania samorządu, niezbędnej dla podjęcia szerokich prac naprawczych.

Konieczność podjęcia prac całościowych była wielokrotnie uświadamiana przez senatorów kolejnych kadencji. Senat w znacznie większym stopniu predysponowany jest do tej pracy, bo w mniejszym stopniu podlega wstrząsom politycznym i jest, jak to czasami podnoszono, „izbą refleksji”. I w końcu należy przyjąć, że istnieje „odpowiedzialność ojcowska” za prawo samorządowe.

Temu poczuciu pełen wyraz dała uchwała przyjęta przez Senat VI kadencji w dniu 30 marca 2006 r. o współpracy Senatu z samorządem terytorialnym, która zawiera ważne i wiążące deklaracje:

*„W funkcjonowaniu samorządu terytorialnego wiele spraw wymaga jednak naprawy i udoskonalenia. Dotyczy to także poszukiwania i wypracowania jeszcze lepszych rozwiązań instytucjonalnych, dzięki którym samorząd i całe wspólnoty lokalne i regionalne mogłyby w pełni wykorzystywać wszystkie swoje szanse i możliwości na rzecz rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego.*

*Senat VI kadencji nawiązując do pięknej tradycji Senatu I kadencji deklaruje, że traktuje jako swój obowiązek sprawowanie patronatu nad samorządem terytorialnym oraz wyraża wolę stałej współpracy z organami i organizacjami samorządowymi, aktywnego przyczyniania się do dalszego rozwoju i wzmocnienia polskiego samorządu terytorialnego”.*

Obecna konferencja i planowane przez Komisje senackie prace są realizacją tych zobowiązań.

*dr Andrzej Krasnowolski*

*Dział Informacji i Ekspertyz*

*Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu*

