

DEMOKRATYZACJA SAMORZĄDU

Lista postulatów

I. Otwarcie samorządowego procesu decyzyjnego na obywateli

1. Wprowadzenie obowiązku przyjmowania przez gminy regulaminów konsultacji społecznych zawierających informacje o trybie prowadzenia konsultacji (m.in. określających sposób inicjowania konsultacji na wniosek mieszkańców), harmonogramie oraz sposobie wykorzystania ich wyników.

Uzasadnienie: konsultacje społeczne wielokrotnie potwierdziły swoją użyteczność i mają realny wpływ na podejmowanie lepszych decyzji dotyczących lokalnej wspólnoty. Zbyt często jednak ich stosowanie jest wybiórcze, a tryb i sposób wykorzystania efektów przypadkowy. Dlatego proponujemy, aby każda gmina musiała przyjąć regulamin konsultacji społecznych, który określałby zasady ich stosowania, harmonogram oraz tryb i sposób wykorzystania ich wyników. Szanujemy jednocześnie prawo każdej gminy do indywidualnego ustalania standardów w tej kwestii. Istotne jest to, aby takie regulacje powstały i w sposób przejrzysty określały podstawowe kwestie związane z organizacją konsultacji społecznych – m.in. to, w jaki sposób mogą być one inicjowane przez mieszkańców.

2. Wprowadzenie obowiązkowych konsultacji społecznym przy uchwalaniu budżetu gminny.

Uzasadnienie: Budżet gminy należy do najważniejszych kwestii dla funkcjonowania gminy. Rosnąca popularność budżetów partycypacyjnych dowiodła, że mieszkańcy są gotowi na dyskusję o finansach swojej wspólnoty. Praktyka pokazuje jednak, że budżet partycypacyjny koncentruje się na niewielkiej części budżetu gminy. Pozostała jego część pozostaje poza jakimikolwiek formami konsultacji. Tymczasem budżet gminy nie jest tylko prostym zestawieniem wydatków i dochodów gminy, ale jest przede wszystkim kluczowym aktem polityki gminy. Istotne jest więc, aby również ta część budżetu gminy poddana została dyskusji z mieszkańcami.

3. Wprowadzenie ustawowego zapisu umożliwiającego wdrażanie i funkcjonowanie budżetu obywatelskiego.

Uzasadnienie: Budżet partycypacyjny jest dziś w istocie formą dżentelmeńskiej umowy pomiędzy mieszkańcami a decydentami, a jego tryb oparty jest na zasadzie konsultacji społecznych. Jego rosnąca popularność każe jednak zastanowić się nad wypracowaniem odpowiedniej podstawy

prawnej, która mogłaby pomóc wyjść tej metodzie współtworzenia polityki gminy przez mieszkańców z fazy eksperymentów i prób. W naszej propozycji nie chodzi o odgórne określenie standardów tego typu metod, ale stworzenie podstawowych reguł ogólnych, które gwarantowałyby, że budżet obywatelski stanie się stałym, istotnym elementem zarządzania publicznego w samorządzie lokalnym. Istotne jest także, aby budżet partycypacyjny nie był tylko formą publicznego plebiscytu, ale zapewniał również mieszkańcom realny wpływ na wysokość i przeznaczenie wydatków publicznych oraz powiązanie tego mechanizmu z długofalowym planowaniem i realizacją polityk publicznych gminy.

4. Wprowadzenie rozwiązań analogicznych do funduszu sołectkiego w przypadku jednostek pomocniczych w gminach miejskich.

Uzasadnienie: Fundusz pozostaje narzędziem zarezerwowanym dla sołectw i tam, gdzie mógł być stosowany spotkał się z dużym zainteresowaniem. Potwierdził swoją przydatność jako forma upodmiotowienia jednostek pomocniczych. Dlatego też proponujemy rozciągnięcie tego mechanizmu (w odpowiednio zmodyfikowanej formule) także na gminy miejskie, aby rozszerzyć możliwości działania jednostek pomocniczych – np. rad osiedli/dzielnic.

5. Publikowanie informacji dotyczących majątku oraz działalności jednostek organizacyjnych oraz spółek komunalnych.

Uzasadnienie: Kluczowym warunkiem kontroli nad działalnością władz gminy jest jak najszerszy dostęp do informacji publicznej. Mimo teoretycznych gwarancji ustawowych pozyskiwanie dokładnych informacji – zwłaszcza na temat finansów samorządowych – w praktyce sprawia ogromne problemy. Potrzebne jest w związku z tym uszczegółowienie obowiązków informacyjnych ciążących na władzach samorządowych, a szczególnie jednostkach organizacyjnych gminy.

6. Wprowadzenie ułatwień dla organizacji referendów tematycznych poprzez obniżenie wymaganej liczby podpisów:

- a) 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, jeżeli mają one mniej niż 20 tys. mieszkańców,
- b) 2 tys. plus 8% ponad 20 tys. uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, jeżeli mają one więcej niż 20 tys. mieszkańców, a mniej niż 80 tys. mieszkańców,
- c) 6,8 tys. plus 6% ponad 80 tys. uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, jeżeli mają one więcej niż 80 tys. mieszkańców, a mniej niż 200 tys. mieszkańców,

- d) 16 tys. plus 4% ponad 200 tys. uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, jeżeli mają one więcej niż 200 tys. mieszkańców, a mniej niż 500 tys. mieszkańców,
- e) 28 tys. plus 2% ponad 500 tys. uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, jeżeli mają one więcej niż 500 tys. mieszkańców,
- f) 2% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa

Uzasadnienie: W praktyce samorządowej ostatnich lat upowszechniła się tylko jedna forma referendum, tj. odwoławcze. Referenda dające mieszkańcom prawo do decydowania o sprawach istotnych dla gminy są praktycznie martwą instytucją. Wynika to w dużej mierze z rygorystycznych wymogów formalnych obowiązujących przy prowadzeniu kampanii referendalnej. Tymczasem referenda takie stwarzają unikatową szansę na debatę o najważniejszych problemach lokalnych, aktywizują grupy i środowiska obywatelskie, a także zapewniają większą legitymizację podejmowanych rozstrzygnięć.

7. Wprowadzenie do ustawy o samorządzie gminnym przepisu mówiącego, że zasady przeprowadzania referendum w jednostkach pomocniczych reguluje statut gminy

Uzasadnienie: W obecnym stanie prawnym nie występuje instytucja referendum na poziomie jednostek pomocniczych. Takie rozwiązanie powinno zostać dopuszczone na zasadach określanych w statutach gmin, jako kolejny krok – po funduszu sołectkim – w kierunku upodmiotowienia jednostek pomocniczych.

II. Wzmocnienie pozycji rady, komisji rady i radnych

1. Wprowadzenie instytucji głosowania imiennego radnych jako zasady.

Uzasadnienie: Obecnie głosowanie imienne jest obligatoryjne tylko w wyjątkowych przypadkach. Tymczasem, mieszkańcy powinni mieć możliwość zapoznania się ze szczegółową informacją nie tylko na temat rozstrzygnięć podejmowanych przez całą radę, ale też decyzji każdego z radnych. To fundamentalna kwestia, której wprowadzenie może np. ułatwić podejmowanie bardziej świadomej decyzji w kolejnych wyborach o tym, czy przedłużyć mandat dotychczasowym radnym. Takie rozwiązanie jest także spójne z dominującym w wyborach lokalnych systemem okręgów jednomandatowych – skoro głosujemy na indywidualnych kandydatów, powinniśmy mieć także prawo śledzić ich działania po wyborze. Jeżeli wybory są zindywidualizowane, również rozliczalność powinna mieć taki wymiar.

2. Wzmocnienie pozycji komisji rewizyjnej, a w niej pozycji radnych nienależących do koalicji rządzącej poprzez:

a) poszerzenie możliwości kontrolnych na wszystkie jednostki organizacyjne dysponujące majątkiem gminy oraz na spółki komunalne.

b) nadanie jej możliwości: wzywania na posiedzenia i żądania wyjaśnień oraz informacji od kierowników jednostek organizacyjnych; prowadzenia działań kontrolnych na miejscu, tj. w samej instytucji; zapoznawania się z projektami planów finansowych i działania; zlecenia audytu zewnętrznego danej instytucji; złożenia wniosku o odwołanie kierownika gminnej jednostki organizacyjnej z nałożeniem na wójta/burmistrza/prezydenta miasta obowiązku ustosunkowania się na piśmie z podaniem uzasadnienia dla podjętego rozstrzygnięcia.

c) przyjęcie zasady, że przewodniczącym komisji rewizyjnej nie może być radny wybrany z listy komitetu wyborczego, który zgłosił w wyborach kandydata, który został wójtem/burmistrzem/prezydentem miasta. Zasada nie ma zastosowania, jeśli rada składa się z kandydatów wybranych z list tylko jednego komitetu lub też uprawnione kluby radnych nie zgłosiły kandydata (kandydatów) na przewodniczącego komisji.

d) wprowadzenie zasady, że wniosek o udzielenie absolutorium zawiera sprawozdanie merytoryczne „o stanie gminy”, a sprawozdanie z wykonania budżetu stanowi tylko jeden z załączników.

Uzasadnienie: Obecnie szczegółowe formy kontroli instytucji gminnych sprawowanej przez komisję rewizyjną powinny być doprecyzowane uchwałą rady gminy. Tymczasem, komisja rewizyjna jest na tyle ważnym instrumentem kontroli, że powinna być wyposażona w ustawowy, minimalny zakres kompetencji kontrolnych względem gminnych jednostek organizacyjnych. Pracami komisji rewizyjnej powinna kierować opozycja.

3. Zobowiązanie wójta do składania ustnych wyjaśnień oraz pisemnego sprawozdania w sprawie wykonania poszczególnych uchwał rady gminy na wniosek komisji rady gminy.

Uzasadnienie: Podstawowym zadaniem wójta jest wykonywanie uchwał rady gminy. Tymczasem Rada nie ma jednak praktycznie żadnych instrumentów skutecznej kontroli. Trudno jej ustalić czy i w jakim zakresie konkretne uchwały zostały wykonane oraz jakie są przyczyny ewentualnego ich niewykonania. Przyznanie komisjom kompetencji do żądania przedstawienia sprawozdania w sprawie realizacji konkretnych to ważny krok w stronę wzmocnienia pozycji rady jako organu kontrolującego wykonywanie uchwał.

4. Wprowadzenie na wniosek co najmniej 1/3 składu rady gminy instytucji wysłuchania kandydatów na kierownicze stanowiska podczas posiedzeń właściwych merytorycznie komisji rady gminy oraz możliwości wydawania przez komisję rady gminy opinii (o charakterze niewiążącym dla wójta/burmistrza/prezydenta miasta). Reguła ta dotyczy tylko tych kandydatów, których wybór nie został przeprowadzony w trybie konkursowym.

Uzasadnienie: Rada powinna mieć możliwość kontroli procesu obsadzania stanowisk w komunalnych jednostkach organizacyjnych, aby zapewnić bardziej transparentny sposób naboru i zapewnić bardziej dogłębne sprawdzenie kandydatów. Do gminnych jednostek organizacyjnych zaliczamy zwłaszcza placówki oświatowe (przedszkola i szkoły), instytucje kultury (domy i ośrodki kultury, biblioteki, muzea), jednostki organizacyjne działające w sferze pomocy społecznej (gminne ośrodki pomocy społecznej). W szerokim znaczeniu do gminnych jednostek organizacyjnych zaliczane są także spółki prawa handlowego z dominującym udziałem gminy.

5. Przyznanie grupie min. 3 radnych prawa inicjatywy uchwałodawczej wraz z gwarancją, najpóźniej w 2 miesiące od złożenia inicjatywy, przeprowadzenia nad nią debaty na forum rady. W tej samej sprawie możliwe jest złożenie tylko jednego projektu przez daną grupę radnych w ciągu 1 roku. Rada Gminy w statucie może przyznać prawo inicjatywy uchwałodawczej mniejszej liczbie radnych.

Uzasadnienie: Zasady zgłaszania inicjatyw uchwałodawczych regulują statuty gmin. Tylko wójt ma zagwarantowane ustawowo prawo inicjatywy uchwałodawczej. W niektórych przypadkach prawo inicjatywy uchwałodawczej przyznaje się w gminnych statutach komisjom rady czy klubom radnych. To jednak nie stanowi powszechnej praktyki. Tymczasem, inicjatywa uchwałodawcza może być jednym z ważnych instrumentów działania radnych, a przede wszystkim formą upodmiotowienia radnych.

6. Ułatwienie dostępu radnych do informacji publicznej poprzez skrócenie czasu oczekiwania do 5 dni roboczych w przypadku informacji nieprzetworzonych oraz rozszerzenie zakresu informacji, do których radni mają zagwarantowany dostęp, o informacje które wpływają na realizację zadań odpowiedniego szczebla samorządu (analogicznie do uprawnień pracowników urzędu gminy).

Uzasadnienie: Podstawą skutecznej kontroli wójta przez radnych jest szybki dostęp do informacji na temat działalności wójta i podległych mu jednostek, szczególnie w okresie poprzedzającym sesje rady gmin.

7. Wyodrębnienie biura obsługi rady ze struktury urzędu gminy oraz zapewnienie radnym dostępu do szkoleń oraz obsługi analityczno-ekspertyznej. W tym celu proponujemy utworzenie w budżecie gminy rezerwy celowej.

Uzasadnienie: Istotą propozycji nie jest tworzenie nowych struktur poza urzędem gminy, ale delegowanie uprawnień i przeniesienie zależności służbowych nad pracownikami biura obsługi rady w zakres kompetencji przewodniczącego rady gminy. Jest to konieczne, gdyż wykonywanie mandatu radnego musi być wspomagane przez kompetentnych pracowników, których praca nie powinna podlegać ocenie przez wójta. Radni, nie pełniąc swoich funkcji zawodowo, mogą oczywiście, a nawet powinni we własnym zakresie doszkalać się, podnosić swoje kwalifikacje i poziom wiedzy. Nie mają jednak zapewnionego w tym praktycznie żadnego wsparcia. Tym bardziej, że lokalny system „checks and balances” w polskim samorządzie opiera się na wyraźnej przewadze jednej ze stron – organu wykonawczego. Fakt, że wójt poprzez sprawowanie zależności służbowej nad pracownikami biura obsługi rady może w istotny sposób wpływać na jakość tej obsługi może być jednym z kluczowych elementów tej przewagi. Dlatego też jednym z pierwszych kroków w stronę wzmocnienia rad powinno być zapewnienie im dostępu do wsparcia analitycznego, eksperckiego i szkoleniowego, którego jakość radni mogą kontrolować samodzielnie. Zakres wsparcia ze strony biura obsługi rady powinien oczywiście zależeć od możliwości finansowych danej gminy.