



Stanowisko
Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 17 lutego 2017 r.

w sprawie: zamierzeń dot. ograniczenia liczby pełnionych kadencji w samorządzie lokalnym

W związku z zapowiadany zmianami w ustawodawstwie dot. wyborów samorządowych, polegającymi m.in. na ograniczeniu do dwóch liczby kadencji, które w organie wykonawczym gminy może pełnić konkretna osoba, zwracamy uwagę, iż ustanowienie norm limitujących liczbę kadencji wójtów / burmistrzów / prezydentów miast ma szereg poważnych wad i jest szkodliwe dla samorządności lokalnej w Polsce, prowadząc w konsekwencji do jej osłabienia. Jeśli podejmuje się zamiar poważnych zmian o charakterze ustrojowym, to należy potraktować je w sposób kompleksowy. Jeżeli wprowadzać ograniczenia liczby kadencji, to należy je wprowadzić w odniesieniu do Sejmu i Senatu (bowiem działalność posłów i senatorów nie jest w żaden sposób kontrolowana). Wyrażamy zdecydowany sprzeciw wobec zamierów wprowadzenia tego typu rozwiązań.

- 1) Przede wszystkim ograniczenie liczby kadencji wywołuje bardzo duże wątpliwości w kontekście zgodności z Konstytucją RP pod kątem ograniczenia czynnego i biernego prawa wyborczego mieszkańców. Wątpliwości te w szczególnym stopniu powstawałyby, gdyby ograniczenia te miały obejmować osoby wybierane wielokrotnie w przeszłości na te stanowiska - oznaczałoby to bowiem retroaktywne działanie prawa (świat cywilizowany nie zna takiego przypadku). Jednocześnie pozbawia się mieszkańców możliwości podejmowania decyzji i wyboru zgodnego z ich wolą (ograniczenie czynnego i biernego prawa wyborczego). Podkreślić należy, iż aktualne rozwiązania prawne dają obywatelom skuteczne narzędzia zmiany lokalnej władzy, gdy zmiana takowa w odczuciu społecznym jest konieczna. W razie niezadowolenia z pracy organu wykonawczego również w trakcie trwania kadencji mieszkańcy (w świetle ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym) mogą w referendum dokonać odwołania wójta, burmistrza, prezydenta.
- 2) Należy unikać iluzji, iż dobre zarządzanie gminą jest rzeczą prostą i dostępną z największą łatwością dla każdego, bez względu na kwalifikacje czy doświadczenie zawodowe. Samo oprzyrządowanie prawne samorządu jest obecnie bardzo skomplikowane, a jego poznanie wymaga dużej ilości czasu. Zwykle pierwsza kadencja samorządowa jest czasem uczenia się profesji wójta, burmistrza, prezydenta i w większym stopniu bieżącego administrowania, niż strategicznego zarządzania rozwojem gminy, z uwzględnieniem całościowego, zintegrowanego podejścia. Praktyczne doświadczenie wskazuje, iż te gminy, które cechują się ciągłością władzy odnoszą z reguły wyraźnie większe sukcesy niż gminy, w których takiej ciągłości brakuje, ponieważ w dłuższym okresie czasu realizowana jest określona wizja rozwoju.

Gminy uzyskujące lepsze rezultaty, osiągają je z reguły z wykorzystaniem zintegrowanego podejścia do rozwoju lokalnego i zarządzania usługami publicznymi. Podejście to polega na zdolności wypracowania mieszczących się w lokalnych uwarunkowaniach spójnych i praktycznych rozwiązań, obejmujących aspekty gospodarcze, społeczne, infrastrukturalne, środowiskowe, jak również z zakresu gospodarowania przestrzenią i finansami gminy. Istotne jest przy tym uwzględnienie zarówno perspektywy krótkookresowej, jak i horyzontu długofalowego. Analizy, które zostały przeprowadzone przez Miasto Gliwice na podstawie wyników istotnych 16 rankingów miast opublikowanych w 2015 r. jednoznacznie wykazały korelację pomiędzy długością rządzenia a tempem i stabilnością rozwoju miast (Zygmunt Frankiewicz „Wiele kadencji to szansa”, dziennik „Rzeczpospolita” z dn. 15 lutego 2016 r.).

- 3) Wprowadzenie rozwiązań limitujących liczbę kadencji może przyczynić się do takiego zarządzania, które będzie preferowało krótkoterminowe korzyści i efekty kosztem rozwiązań zapewniających długotrwałe rozwiązywanie strukturalnych problemów gminy i premiujących jej długofalowy rozwój. Takie aspekty życia wspólnoty lokalnej, jak silna gospodarka lokalna, kształt zagospodarowania przestrzennego, czy zjawiska demograficzne formują się w dłuższych okresach czasu.
- 4) Zjawiska, o których była mowa powyżej mogą się nasilić w wyniku obniżenia jakości kierowniczych kadr samorządowych, które – co jest wysoce prawdopodobne – pojawi się w wyniku wprowadzenia zamierzonych zmian. Osoby o wysokich kwalifikacjach, mające perspektywę pracy samorządowej jedynie przez okres 5 lub 10 lat, nie będą w większości wypadków decydowały się na udział w wyborach samorządowych, ponieważ po tym okresie nie będą już mogły zapewne wrócić do poprzednio wykonywanego zawodu. W efekcie pierwsza kadencja będzie przeznaczona na zapoznawanie się ze złożonościami funkcjonowania samorządu lokalnego, natomiast druga kadencja na szukanie „miękkiego lądowania” po zakończeniu pracy w samorządzie (co będzie sprzyjało korupcji). Reasumując, wspomniane zjawiska będą zapewne powadziły do obniżenia jakości funkcjonowania samorządów lokalnych, a w efekcie również do obniżenia się poziomu funkcjonowania Państwa).
- 5) Konieczne jest systemowe, całościowe podejście do projektowanych zmian prawnych (i wszelkich innych regulacji prawnych w przyszłości dot. tej dziedziny), przejawiające się w kompleksowym rozważeniu i uregulowaniu nie tylko kwestii związanych z dopuszczalną liczbą kadencji w organie wykonawczym gminy, ale i czasu trwania kadencji organu wykonawczego oraz rady (należy rozważyć rozwiązania, zgodnie z którymi długość kadencji rady i organu wykonawczego nie jest tożsama). Jednocześnie z punktu widzenia realizacji inwestycji infrastrukturalnych pożądane byłoby przedłużenie kadencji wójta. W ramach systemowej, kompleksowej regulacji należy uwzględnić także takie kwestie jak: wynagrodzenia osób zajmujących stanowiska w organach wykonawczych, godnego odejścia ze stanowiska (m.in. obejmującego zmiany w zakresie ustawowych ograniczeń dot. zatrudniania ustępujących wójtów, burmistrzów, prezydentów i ich zastępców i inne rozwiązania - por. stanowisko Zgromadzenia Ogólnego ŚZGiP z dn. 14 czerwca 2013 r. w/s konieczności reformy ustrojowej dot. organu wykonawczego samorządu terytorialnego), jak wreszcie wykorzystania wiedzy i doświadczenia takich osób. Należy w tym kontekście rozważyć rozwiązania funkcjonujące w innych krajach UE. Jedynie w trzech krajach UE funkcjonują ograniczenia liczby kadencji (w Hiszpanii,

Portugalii i we Włoszech). Natomiast w przytłaczającej większości krajów nie ma ograniczeń dot. liczby kadencji, a w wielu krajach UE kadencja w samorządzie trwa dłużej niż 4 lata (tytułem przykładu w różnych krajach związkowych Niemiec kadencja liczy 7 lub nawet 8 lat, przy czym jednocześnie istnieją różnego rodzaju zabezpieczenia sytuacji majątkowej osób opuszczających dotychczas zajmowane stanowiska burmistrza i podobne). Warto nadmienić, że w trakcie jednego z posiedzeń sejmowej Podkomisji Stałej ds. Ustroju Samorządu Terytorialnego w roku 2016 pod kierownictwem p. Posła Jacka Sasina zapowiedziano przygotowanie na zlecenie Podkomisji ekspertyzy dotyczącej tych rozwiązań na bazie innych krajów Europy.

- 6) W szczególności istotne jest wykorzystanie potencjału intelektualnego osób opuszczających funkcje samorządowe, a także wprowadzenie rozwiązań na rzecz stosownego zabezpieczenia socjalnego, ponieważ już po dwóch kadencjach nie ma na ogół realnej możliwości powrotu tych osób do wykonywanego wcześniej zawodu.
- 7) W kontekście debaty na temat ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast jednym z najczęściej przywoływanych argumentów na rzecz wprowadzenia takiego ograniczenia są sygnalizowane liczne przypadki mechanizmów patologicznych lub powstawania w wielu miastach i gminach wiejskich lokalnych układów władzy, sprzyjających różnym nieprawidłowościom. Sprzeciwiamy się zdecydowanie tego typu stwierdzeniom, podważającym zaufanie mieszkańców i uderzającym w cały samorząd lokalny, nie mającym żadnych podstaw w rzeczywistości.
- 8) Formułowanie analogii w odniesieniu do organów wykonawczych w samorządzie gminnym, wynikających z konstytucyjnej regulacji dot. Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 127 ust. 2 Konstytucji RP) jest o tyle chybione, iż funkcjonowanie samorządu terytorialnego – w odróżnieniu od Prezydenta Rzeczypospolitej - poddane jest drobiazgowemu nadzorowi ze strony licznych instytucji Państwa. Należy tu wymienić z jednej strony nadzór prawny sprawowany przez wojewodę, a z drugiej strony funkcjonowanie wszelkich instytucji kontrolnych (tytułem przykładu takich jak NIK, kontrola skarbową, regionalne izby obrachunkowe, CBA, urzędy wojewódzkie), a kończąc na orzecznictwie samorządowych kolegiów odwoławczych czy sądów administracyjnych. Obok organów kontrolujących zgodność działania samorządu z prawem istnieje jeszcze wyżej wspomniana instytucja referendum odwoławczego, które pozwala obywatelom na rozliczenie braku stosownych kwalifikacji czy nieudolności. Należy zatem stwierdzić, iż istnieją różnorodne mechanizmy pozwalające na zapobieganie i korygowanie skutków ewentualnych patologii, o których mowa w uzasadnieniach wygłaszanych w ramach kampanii zmierzających do ograniczenia liczby kadencji.

W związku z powyższym propozycje ograniczenia możliwości sprawowania funkcji jedynie przez okres dwóch pięcioletnich kadencji (zgodnie z przedstawianymi zapowiedziami) są nie do przyjęcia. Uważamy ponadto, iż wszelkie dyskusje dotyczące ograniczenia sprawowania funkcji publicznych w samorządzie powinny być rozważane jedynie w powiązaniu z opierającym się na identycznych zasadach ograniczeniem liczby kadencji parlamentarzystów. Ponieważ kwestia ograniczenia liczby kadencji w samorządach gminnych jest decyzją o charakterze ustrojowym, wnioskujemy o przeprowadzenie

ogólnopolskiego referendum w sprawie jednoczesnego ograniczenia liczby kadencji posłów i senatorów.