ZPBW.5.08.2012

Stanowisko
Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego
z dnia 14.06.2012 r.
w sprawie: **konieczności reformy pozycji ustrojowej organu wykonawczego samorządu terytorialnego**

Na podstawie § 19 ust. 1 lit. n Statutu Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego, zajmując stanowisko we wspólnych sprawach samorządu regionu lubuskiego oświadcza, co następuje:

Od momentu reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce, rozumianego jako wyodrębniona i samodzielna wspólnota terytorialna, minęło już przeszło dwadzieścia lat. Przez ten okres zarówno społeczeństwo, jak i administracja publiczna oraz doktryna próbowały znaleźć różne – możliwie najlepsze – rozwiązania dla formy ustrojowo prawnej zasadniczo nie tylko samego samorządu, ale i całej administracji (w tym i mechanizmów kontroli i nadzoru nad nią).

Po trwające prawie półwiecze przerwie w czystej tradycji samorządowej, Rzeczpospolita Polska – częściowo zmuszona tempem zachodzących przemian – musiała przekształcać się stopniowo. Dotknęło to także samorządu terytorialnego. Jego podstawową jednostką była gmina (pamiętajmy, że pozostałe szczeble samorządu zostały wprowadzone do ustroju później), niemniej w nieco innym kształcie, choćby ze względu na funkcjonowanie zarządów gmin, czy zupełnie inne relacje między organami tejże gminy, inny zakres udziału elementu społecznego w życiu samorządu itd. – przykłady można by mnożyć.

W ostatnich kilku latach można zaobserwować zjawisko krzepnięcia idei samorządowej. Tempo zmian przeszło z rewolucyjnego do ewolucyjnego (przynajmniej w zakresie czysto ustrojowym), co należy bez wątpienia uznać za duży sukces reformy administracyjnej i oznacza to, że społeczeństwo polskie zaakceptowało nie tylko ideę samorządu ale także skutecznie potrafi organizować własne życie. Wciąż docierają się poglądy co do specjalistycznych sfer funkcjonowania samorządu terytorialnego – choćby kwestie prawno-finansowe i podatkowe – jednak, jak już wspomniano, pozycja ustrojowa i podstawowe cechy nie uległy zmianie.

Należy się jednak zastanowić, czy okres dwudziestu lat od reaktywacji samorządu jest okresem wystarczającym do faktycznego okrzepnięcia idei samorządu terytorialnego, o której mowa wcześniej. Szczególnie jeśli spojrzymy przez pryzmat krajów zachodnioeuropejskich i weźmiemy pod uwagę wielokrotnie dłuższą tradycję samorządności, która tam funkcjonuje. Jeśli jeszcze zwrócimy uwagę na faktyczną siłę zachodniego samorządu, który jest pewną siłą napędową rozwoju państw, to należy się zastanowić, czy nie byłoby korzystnym czerpanie z rozwiązań przedstawionych w ustawodawstwie zagranicznym- zachodnioeuropejskim.

Mając na względzie, oprócz powyższego, fakt znaczenia organu wykonawczego (mającego na zachodzie pozycję silniejszą w samorządzie terytorialnym), jako sprawnego menedżera i organizatora rozwoju gospodarczego i kulturalnego, Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego **wnosi o przeprowadzenie szerokiej debaty w przedmiocie zmiany pozycji ustrojowo-prawnej organu wykonawczego gminy i podjęcie inicjatywy w zakresie urzeczywistnienia tych zmian.**

Zaznaczamy, że będąc wykonawcą budżetu, inicjatorem procedury jego uchwalania, podmiotem mającym decydujący głos przy uchwalaniu wieloletniego planu finansowego, a także gospodarczym zarządcą gminy, organ wykonawczy – przy obecnej regulacji – znajduje się w dość trudnej sytuacji. Planując i próbując realizować inwestycje *de facto* „zbiera żniwo" poprzednika, nie widząc przy tym owoców swojej pracy. Warto zaobserwować, iż najprężniej rozwijające się gminy (i miasta na prawach powiatu) to te, w których organ wykonawczy wykonuje funkcję publiczną przez więcej niż jedną kadencję!

Na forum ZPBiWWL postanowiono, kierując się dobrem samorządu terytorialnego w Polsce, podjąć odpowiednie kroki w tej sprawie, mając na uwadze co następuje:

I. Kadencja organu wykonawczego wydaje się być zbyt krótka, by mógł on maksymalnie efektywnie pełnić swoją rolę – menedżera samorządowego i podmiotu planującego i realizującego inwestycje komunalne.

1). Przyjęcie jedynie czteroletniej kadencji organu wykonawczego nie jest – w odczuciu Zrzeszenia – rozwiązaniem wystarczającym do efektywnego zarządzania gminą i skutecznego realizowania wieloletnich prognoz finansowych dla niej uchwalanych. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres minimum czterech lat (art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), jednak *de facto* nawet przy najkrótszej możliwej prognozie -nie tylko finansowej nowo wybrany organ wykonawczy nie będzie w stanie zrealizować jej od początku do końca – przyjęcie wyborów na jesieni zmusza do pracy na budżecie uchwalonym jeszcze przez poprzedników.

2). Wskazano ponadto pewien problem obowiązku „domknięcia spraw" po poprzednim organie wykonawczym. Przy czteroletniej kadencji nader często okazuje się, że obowiązek faktycznego zrealizowania szerszych planów inwestycyjnych jest niemożliwy. Nie jest prawdą, że większe inwestycje da się zrealizować (czy też zorganizować, w przypadku np. planów przyciągnięcia na teren gminy inwestora krajowego lub zagranicznego, mającego zamiar stworzyć nowe miejsca pracy itd.) w ciągu roku czy dwóch lat. Sam tylko proces planistyczny i negocjacje trwają po kilka lat, a wydanie konkretnej decyzji w sprawie- zwłaszcza wobec coraz większych obostrzeń prawnych np.: w sprawach środowiskowych w ciągu jednej kadencji jest także utrudnione by nie stwierdzić , że niemożliwe. Nie można więc mówić, że skupia się na dynamicznym wzroście gospodarczym w danej gminie w perspektywie długookresowej, gdy ustawodawca przewiduje następowanie zmian w bezpośrednim kierownictwie w perspektywie średniookresowej, co często doprowadza do wprowadzania zmian w planach poprzedników, a cała sytuacja się powtarza.

Oczywiście można podnosić, że zmiany na stanowisku następują w wyniku wykonywania przez społeczność samorządową kontroli społecznej i są wyrazem braku zaufania do organu wykonawczego. Z tym tylko, że wyniki wyborów są przede wszystkim wypadkową walki politycznej i często – szczególnie przy podejmowaniu trudnych i skomplikowanych działań – wcale nie muszą być

poparte rzeczywistą efektywnością podejmowanych przez organ wykonawczy decyzji. Zwłaszcza, gdy pozytywne efekty mają być odczuwalne właśnie w długiej perspektywie. Bez uciekania się do sfery ocennej, Zrzeszenie zwraca uwagę, że skomplikowane reformy będąc podejmowane obecnie w Sejmie nie byłyby możliwe, gdyby obecny Rząd sprawował władzę wyłącznie przez jedną kadencję.

3). Zwraca się uwagę na pewną tendencję zachodzących zmian w trakcie funkcjonowania w Polsce samorządu terytorialnego. Należy pamiętać, że początkowo organem wykonawczym gminy był jej zarząd, a zatem ciało kolegialne. Z perspektywy czasu należy stwierdzić, że taka forma działania znaczenie wydłużała proces decyzyjny (m.in. przez konieczność uprzedniego podejmowania uchwał przez zarządy gmin). Ponadto, kolegialność organu wykonawczego i jego zależność od rady gminy *de facto* stawiała poddawała w wątpliwość kwestię merytorycznej samodzielności tego organu.

Wydaje się, że ustawodawca dostrzegł istotę problemu i dokonał stosownych zmian, poprzez wprowadzenie jednoosobowego organu wykonawczego, wybieranego w odrębnych wyborach przez społeczność lokalną. Jest to rozwiązane zasadne, słuszne i logiczne, gdyż w ujęciu poprzednim organ wykonawczy był – w pewnym uproszczeniu – pewnym pośrednikiem, wyłącznie wykonawcą decyzji podejmowanych przez organy stanowiące, podczas gdy jego rzeczywistą rolą było sprawne zarządzanie gminą. Trzeba się jednak zastanowić, czy obecna sytuacja społeczno-gospodarcza umieszczona we współczesnych uwarunkowaniach politycznych, nie wymaga wprowadzenia pewnych dalej idących zmian.

4). Nie można pozostawić bez chwili namysłu kwestii członkowstwa Polski w Unii Europejskiej, z czym wiąże się transgraniczna współpraca samorządowa w ramach Euroregionów. Element euroregionalny ma tutaj znaczenie szczególne, gdyż jest pewnym materialnym substratem członkowstwa w europejskiej Wspólnocie, jest współpracą i rozwojem na szczeblu najbliższym lokalnej społeczności.

Lubuskie Zrzeszenie ze szczególną troską spogląda na rozwój i planowanie współpracy w ramach transgranicznych zachodnich Euroregionów - Sprewa-Nysa-Bóbr oraz Viadrina, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę sygnalizowany wcześniej w niniejszym stanowisku fakt różnic między regulacją ustrojową zachodniego samorządu terytorialnego. Argumentacja niżej przedstawiana nie ma – pod żadnym pozorem – wskazywać na dyskryminację polskiego samorządu, a jedynie zasygnalizować planistyczne i inwestycyjne trudności we współpracy, które wynikają właśnie ze zróżnicowanej pozycji organów wykonawczych.

W Republice Federalnej Niemiec (w oparciu przede wszystkim o regulacje Landów graniczących z Polską w tym głównie z Województwem Lubuskim, niemniej jest to standard na terenie Niemiec) przewidziano **dla organu wykonawczego** (i to nie tylko gmin!) **kadencję wynoszącą 7 do 8 lat.** Co więcej, zawsze jest ona dłuższa, aniżeli kadencja organu stanowiącego, co ma zapewnić przede wszystkim faktyczną realizację rozpoczętych działań i inwestycji mimo zachodzących zmian w organie stanowiącym:

a) Ustawa o samorządzie gminnym Saksonii (Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen) w § 33 ust. 1 stanowi, iż kadencja Rady Gminy wynosi 5 lat, gdy w § 51 ust. 3 – kadencja Burmistrza wynosi lat 7.
b) Zbliżone rozwiązanie zaprezentowano w ustawie o samorządzie gminnym Brandenburgii (Gemeindeorgnung für den Freistaat Brandenburg) - § 33 „Przedstawiciele gminy (radni) wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych na

okres 5 lat"; § 62 „Burmistrz etatowy wybierany jest w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych na okres 8 lat".

Warto zwrócić uwagę, że **podobne rozwiązanie było już przewidziane na terenie Polski**, acz trzeba przyznać, iż było przyjęte w warunkach zbliżonych do obecnych – pod koniec etapu tworzenia (odtwarzania) samorządu terytorialnego. Art. 2 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego **(Dz. U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294, z późń. zm.)** mówił bowiem o **pięcioletniej kadencji organów wykonawczych w gminach i powiatach.**

Takie ujęcie pozwoliłoby na nawiązywanie znacznie stabilniejszej i głębszej współpracy w zakresie wymiany gospodarczej i kulturalnej między jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce i zagranicą (choćby dzięki instytucji Miast Partnerskich), a także znacznie ułatwiłoby prowadzenie przemyślanej i spójnej polityki gospodarczej i inwestycyjnej w gminach.

II. Przyjęte przez ustawodawcę restrykcyjne przepisy z zakresu ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, mających uzasadnienie antykorupcyjne, faktycznie czyni sytuację majątkową osób piastujących stanowiska organów wykonawczych gmin niepewną. Ilość zadań, których realizacja spoczywa na barkach organów gmin, przy obecnej polityce antykorupcyjnej stoi na przeszkodzie uczciwemu inwestowaniu i próbom zabezpieczenia emerytalnego na własną rękę.

1). Zrzeszenie pragnie podkreślić, iż działalność samorządowca, oprócz wykonywania licznych zadań, jest też działalnością polityczną. W związku z koniecznym startowaniem w wyborach, istnieje ryzyko nie objęcia powtórnie pełnionego wcześniej stanowiska. Co do zasady nie jest to brzemienne w skutkach, jeśli jednak spotyka to osobę w wieku przedemerytalnym, a funkcję samorządowca pełniła „zawodowo" (pojęcie w cudzysłowie ze względu na fakt, że samorządowcy – w przeciwieństwie do posłów na Sejm RP – nie mają przywileju byciu uznanymi za zawodowych), znalezienie pracy jest znacznie utrudnione.

2). Brak jest w polskim ustawodawstwie przepisów, które dawałyby samorządowcom w wieku przedemerytalnym możliwość bądź to przejścia na wcześniejszą emeryturę, bądź tworzących swego rodzaju zabezpieczenia emerytalne, które chroniłyby ich przed opisaną wyżej sytuacją. Jest to o tyle trudne, że w związku z ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późń. zm.) przewidziano szereg obostrzeń.

W związku z tymi obostrzeniami znacznie utrudnione jest (szczególnie dla organu wykonawczego) inwestowanie w sposób opłacalny w różnego rodzaju spółki. Chodzi tutaj nie tylko o inwestycje mające za cel szybki zysk, ale także inwestycje w spółki (zakup akcji lub udziałów), czy też w fundusze *Real estate,* czy *venture capital,* lub fundusze hedgingowe. Celem tych funduszy będzie raczej zysk w długiej perspektywie, albo zabezpieczenie emerytalne w formie prywatnych oszczędności, czego *de facto* ustawodawca zabrania (a raczej zezwala, ale tylko w rozmiarach – choćby przez przyjęcie progu 10% udziałów w spółkach itd. – nie umożliwiających uzyskania opłacalnej stopy zwrotu inwestycji). Paradoksalnie nie jest nawet możliwe założenie sensownej firmy rodzinnej, do której na określonych warunkach wracałaby osoba pełniąca wcześniej funkcję organu wykonawczego, jest utrudnione. A należy pamiętać, że ustawodawca w takiej sytuacji nie przewiduje żadnego zabezpieczenia w zamian.

3). Powyższe dziwi, gdyż **w okresie II Rzeczpospolitej ustawodawca faktycznie przewidywał** takie **zabezpieczenia o charakterze socjalnym.** W przywoływanej już wcześniej ustawie o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego przewidywano następujące rozwiązanie (zob. art. 53 ust. 4 – 10 przywoływanej ustawy):

- po wysłużeniu w danej gminie 10 lat przysługuje trwałe zaopatrzenie emerytalne,

- na podstawie uchwały rady gminy mogą być zawodowemu członkowi zarządu gminy zaliczone do wysługi emerytalnej lata pracy w innych związkach samorządowych lub innej służbie publicznej, o ile za lata powyższej pracy nie przysługuje prawo do osobnego wymiaru emerytury,

- prawa nie mogą doznać uszczuplenia w przypadkach, gdy osoby (...) nie zostaną wybrane, lub nie zostaną zatwierdzone na następną 10-letnią kadencję.

4). Dodatkowo ustawodawca przedwojenny rozciągał sferę zabezpieczeń socjalnych szerzej (zob. art. 53 ust. 4 i 5):

- zawodowym członkom zarządu gminy oraz pozostałym po nich wdowach i sierotach przysługują prawa do zaopatrzenia emerytalnego (pensji wdowiej i sierocej) i do odprawy z funduszy emerytalnych w wymiarze i na zasadach dotyczących pracowników gminy,

- jeżeli gmina nie uregulowała we własnym zakresie sprawy zaopatrzenia emerytalnego swoich pracowników, wówczas prawa emerytalne zawodowego członka zarządu gminy (...) powinny być przed dokonaniem wyboru określone odpowiednią uchwałą rady gminy, która uzyskuje moc prawną po zatwierdzeniu jej przez właściwego wojewodę.

Samorząd terytorialny powinien być postrzegany nie tylko jako lokalna wspólnota, wewnątrz której toczy się pewna działalność polityczna. To przede wszystkim podstawowa administracyjna komórka, która faktycznie organizuje i realizuje wielkie plany rozwoju gospodarczego państwa. To samorząd realizuje, a następnie utrzymuje inwestycje. To samorząd organizuje i wspiera lokalny biznes i pracodawców, dzięki którym budowany jest PKB.

Organ wykonawczy gminy jest podmiotem odpowiedzialnym – i rozliczanym, w tym politycznie przez wyborców – za faktyczne wykonawstwo wspomnianych wyżej zadań. W związku z niniejszym stanowiskiem, Zrzeszenie pragnie wskazać na pewną konieczność uaktualnienia prawodawstwa w zakresie pozycji ustrojowej organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, co znacząco ułatwiłoby sprawne zarządzanie i planowanie inwestycji i rozwoju gospodarczego.

Mając powyższe na względzie:

1). Prosimy o podjęcie interwencji w tej sprawie poprzez wprowadzenie zmian w obowiązującym ustawodawstwie.

2). Powyższe zmiany powinny wydłużyć kadencję organu wykonawczego. Zarówno przedwojenna doktryna polska, jak i doktryna niemiecko-austriacka (z której dorobku istotnie czerpie polska teoria

prawa, szczególnie administracyjnego) przewidują dłuższą kadencję. **Zrzeszenie proponuje jednak rozwiązanie ewolucyjne, bliższe obecnemu stanowi (i stanowi z czasów II RP), poprzez przyjęcie kadencji 5-6 letniej.**

Oprócz powyższego, w odczuciu Zrzeszenia korzystnym byłoby – w okresie debat emerytalnych – podnieść kwestię zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy jednostek samorządu terytorialnego i relacji tego tematu do przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Mając na względzie przywoływane wyżej argumenty, Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego uprzejmie zwraca się o pochylenie się nad przedstawionym problemem i podjęcie stosownych działań, o których mowa w przedstawionym stanowisku.

PREZES
Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów
i Wójtów Województwa Lubuskiego
mgr inż. Wadim Tyszkiewicz

Otrzymują:
1/ Marszałek Sejmu RP
2/ Marszałek Senatu
3/ Prezes Rady Ministrów Rządu RP
4/ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

5/ Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
6/ Komisja Finansów Publicznych

7/ Związek Gmin Wiejskich RP
8/ Związek Miast Polskich
9/ Związek Powiatów Polskich
10/ Unia Metropolii Polskich
11/ Unia Miasteczek Polskich

12/ Marszałek Województwa Lubuskiego
13/ Wojewoda Lubuski
14/ Helena Hatka – Senator RP
15/ Stanisław Iwan – Senator RP
16/ Robert Dowhan – Senator RP
17/ Bożenna Bukiewicz – Poseł RP
18/ Stefan Niesiołowski – Poseł RP
19/ Krystyna Sibińska – Poseł RP
20/ Witold Pahl – Poseł RP
21/ Bożena Sławiak – Poseł RP
22/ Waldemar Sługocki – Poseł RP
23/ Józef Zych – Poseł RP
24/ Bogusław Wontor – Poseł RP
25/ Elżbieta Rafalska – Poseł RP
26/ Jerzy Materna – Poseł RP
27/ Marek Ast – Poseł RP
28/ Maciej Mroczek – Poseł RP

29/ „Wspólnota"
35/ „Gazeta Wyborcza"
36/ „Gazeta Prawna"
37/ „Rzeczpospolita"
38/ „Puls"
39/ TVP Gorzów
40/ Radio Zachód
41/ portalsamorzadowy.pl
42/ wartowiedziec.org