

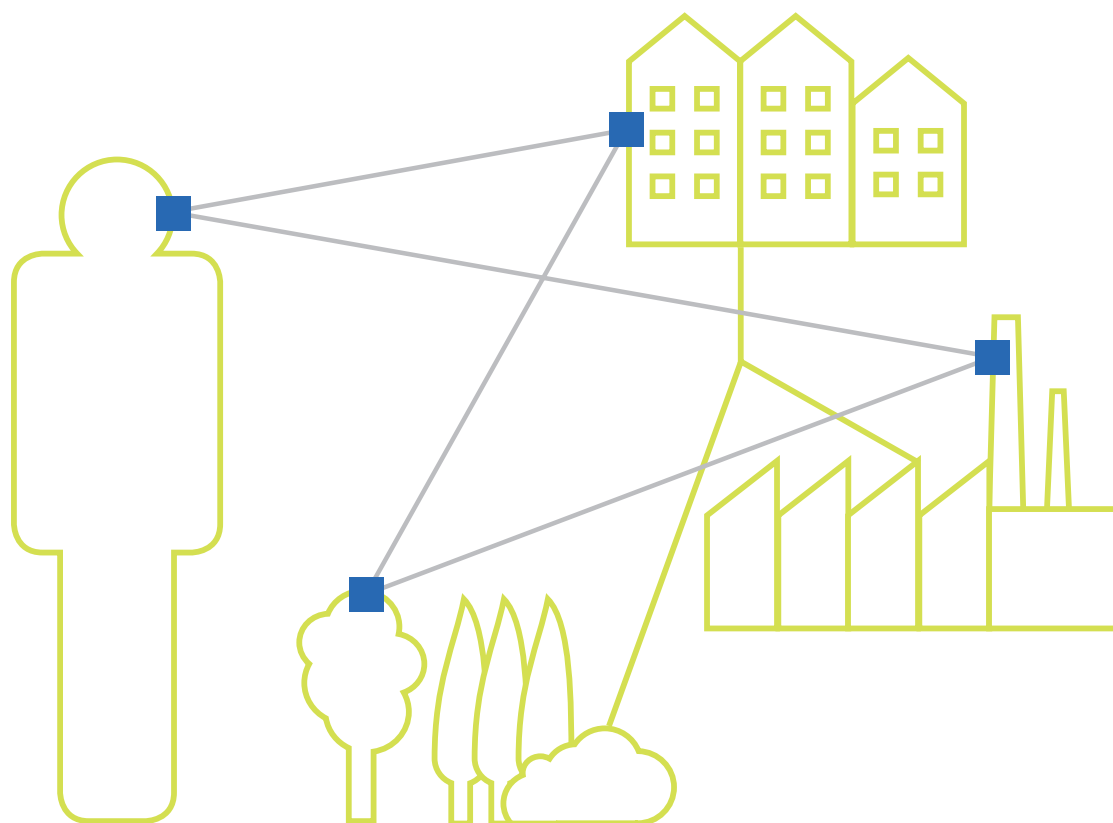
SZKOŁA
LIDERÓW



Krajowa Sieć
Konsultacyjna
Liderów

Rola radnego w samorządzie gminnym





Rola radnego w samorządzie gminnym

Warszawa, maj 2015

Tekst:

Aleksandra Daszkowska-Kamińska

Redakcja i korekta:

Ewelina Pocheć

Konsultacja merytoryczna:

dr Adam Gendźwiłł

Projekt graficzny i skład:

KotBury

Wydawca:

Szkoła Liderów

ul. Wiejska 12 A

00-490 Warszawa

Publikacja „Rola radnego w samorządzie gminnym”
wydana przez Szkołę Liderów jest dostępna na licencji
Uznanie autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)
<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl>

Warszawa 2015

Projekt jest realizowany w ramach programu „Obywatele dla Demokracji”
finansowanego z Funduszy EOG.



I. Wprowadzenie: O sieci

Krajowa Sieć Konsultacyjna Liderów (KSKL) to autorski projekt Szkoły Liderów powołany do życia w kwietniu 2014 roku. Stanowi innowacyjną formułę debaty publicznej liderów środowisk lokalnych, interesariuszy oraz odbiorców polityk publicznych, czyli wszystkich mieszkańców naszego kraju.

Krajowa Sieć Konsultacyjna Liderów jest rozumiana jako:

- zespół aktywnych liderów lokalnych, absolwentów Szkoły Liderów, posiadających odpowiednie umiejętności i wyposażonych w potrzebne do działalności opiniotwórczej narzędzia;
- elektroniczny system konsultacyjny, wspierający liderów lokalnych w zbieraniu opinii oraz dostarczający dane, które w postaci opracowanego materiału, raportu, informacji będą trafiały bezpośrednio do decydentów.

Projekt jest realizowany w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Funduszy EOG).

II. Kontekst badania

Samorząd terytorialny to wspólnota mieszkańców. Tak stanowi duch i litera ustawy o samorządzie gminnym. Niestety praktyka często jest inna. Jedną z kwestii, wokół której toczy się debata, jest wzmocnienie roli rady. Szerokie grono podejmuje dyskusję nad zmianami, służącymi poprawie reprezentatywności władz, odblokowaniu lokalnej polityki i włączeniu mieszkańców do współdecydowania o rozwoju gmin. Badanie prowadzone w ramach KSKL ma na celu recenzję pojawiających się postulatów. Do analizy zaprosiliśmy tym razem szerokie grono absolwentów Szkoły Liderów, którzy pełnią mandat radnego bądź tych, którzy pełnią funkcje wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów. Ankiety wypełniło ogółem 84 absolwentów, w tym 39 członków KSKL, działających poza strukturą samorządową, 37 osób pełniących mandat radnego, 6 wójtów i burmistrzów. Równolegle zorganizowano ... spotkań lokalnych, gdzie pytano mieszkańców o ich wizję roli radnego.

III. Główne tezy raportu

1. Według badanych, radny to po pierwsze reprezentant mieszkańców. Po drugie, pełni funkcję kontrolną wobec władzy wykonawczej. Na trzecim miejscu dopiero pojawiają się kwestie związane z tworzeniem strategii wizji rozwoju gminy. To sprawia, że radny często kojarzy się z rolą „załatwiacza spraw” dla swojego okręgu wyborczego. Wydawać by się mogło, że upowszechnienie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin wzmocniło tę tendencję. Zarówno lokalni liderzy jak i władza wykonawcza chcieliby widzieć w radnych reprezentantów całej gminy. Mieszkańcy jednak często

postrzegają to inaczej, oczekując od radnego zadbania o swoje najbliższe otoczenie i okręg wyborczy. Wójtowie i burmistrzowie chcieliby także, aby radni nie tylko komunikowali wolę mieszkańców władzy wykonawczej i lokalnej administracji, ale też decyzje podejmowane przez władze gminy mieszkańcom. W wypowiedziach radnych nie pojawia się wątek transmisji w obie strony.

2. Podnoszony jest często wątek „upolitycznienia” rad. „Upolitycznienie” w tym wątku oznacza przedkładanie różnych układów (jak nazywa je prof. Hausner) patrymonialno-klientystycznych nad merytoryczną dyskusję i słuszne decyzje. Także struktura zatrudnienia w małych gminach (nieraz nawet 2/3 miejsc pracy na lokalnym rynku, pozostających pod bezpośrednią lub pośrednią kontrolą władzy wykonawczej) nie pozwala na wyłonienie się niezależnej rady.
3. Barię w byciu radnym (według radnych) jest konieczność łączenia tej funkcji z pracą zawodową. To tworzy dysproporcję wobec władzy wykonawczej, wspomaganej przez aparat zawodowych urzędników. Przejawia się ona często w braku wiedzy i niemożności sprawowania realnej kontroli nad urzędem. Radni mają więc ambicję większego wpływu, ale nie mają narzędzi – ani prawnych, ani merytorycznych, aby rzeczywiście to osiągnąć. Wójtowie i burmistrzowie nie chcą wzmocnienia rady, ponieważ czują się gotowi do wzięcia pełnej odpowiedzialności za rządzenie gminą. Jednocześnie nie widzą konieczności wyrównywania sił między władzą wykonawczą a uchwałodawczą.
4. Radni potrzebują większego dostępu do wiedzy i ekspertyzy prawnej ale niekoniecznie do własnego biura rady. Zwracają uwagę na fakt, że w mniejszych gminach stanowiłoby to zbyt duże obciążenie dla budżetu. Sygnalizują potrzebę dostępu do niezależnej od lokalnej władzy wykonawczej obsługi analityczno-ekspertkij (szczególnie w zakresie prawa). Ich zdaniem umożliwiłoby to, szczególnie radnym opozycyjnym, poszerzenie wpływu na sprawy gminy. Reprezentanci władzy wykonawczej są niechętni takiemu rozwiązaniu, ponieważ nie chcą tworzyć „oddzielnego ośrodka eksperckiego” w radzie, co mogłoby jeszcze mocniej zaostrzyć konflikt na linii wójt – rada. To ciekawe, że reprezentanci władzy wykonawczej w ogóle nie widzą potrzeby sprawowania przez rady kontroli nad własnymi działaniami.
5. Wszystkie strony zgadzają się na wprowadzenie zasady jawnego głosowania. Widzą w tym szansę na zwiększenie odpowiedzialności radnych przed wyborcami. Doświadczenie niektórych z nich wskazuje, że taki zapis nie zmienił dotychczas działania rady, niemniej jest dobrą praktyką wspierającą jawność.
6. Zarówno radni i lokalni liderzy, jak i władza wykonawcza są za tym, aby po stronie rady leżała też inicjatywa uchwałodawcza połączona z gwarancją podjęcia debaty nad zgłaszaną kwestią. Trudno jednak byłoby zadekretować jedną procedurę, dotyczącą trybu przedkładania projektów, ze względu na zróżnicowanie gmin. Tutaj ponownie,

samo prawo nie rozwiązałyby tej kwestii, potrzebna byłaby wiedza i motywacja radnych do korzystania z tego narzędzia. Wydaje się istotne, aby takie rozwiązania upowszechnić jako dobrą praktykę i promować adekwatne zapisy w statutach gmin, które są „lokalnymi konstytucjami”.

7. Radni i lokalni liderzy w większości są za obowiązkowymi szkoleniami dla radnych z zakresu samego prawnego umocowania rady, jak i wiedzy specjalistycznej dotyczącej konstruowania budżetu i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Pojawiają się ciekawe pomysły dotyczące organizowania wizyt studyjnych, jak i staży dla nowo wybranych członków rady.

IV. Sytuacja radnych

Radni. Jacy powinni być?

Pierwszą kwestią, którą poruszyliśmy w naszej ankiecie, była wizja roli radnego w społeczności lokalnej i jego udział w rządzeniu gminą. Elementami tej wizji często przewijającymi się w wypowiedziach były **reprezentacja** i **bycie łącznikiem**. Już pierwsze to pojęcie niesie ze sobą niejasność. Istnieje podział wśród respondentów, dotyczący zagadnienia, czym reprezentantem jest radny. W opinii większości – radny powinien być reprezentantem całej społeczności lokalnej (wszystkich mieszkańców gminy) – jednak praktyka wskazuje, że często czuje się on zobowiązany do realizacji postulatów wyborców swojego okręgu, nawet kosztem działań na rzecz dobra ogółu mieszkańców.¹ Jak wynika ze spotkań lokalnych, tak jego rolę postrzegają także wyborcy.² Takie oczekiwanie wobec radnych mogło zostać dodatkowo wzmacnione po wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych, gdzie każdy radny jest związany z konkretnym okręgiem, fragmentem terytorium gminy. Ciekawa jest rozbieżność opinii w spojrzeniu na rolę radnego jako łącznika. Samorządowcy (z którymi zgadzają się lokalni liderzy) postrzegają za swoje zadanie przekazywanie władzy wykonawczej postulatów i opinii mieszkańców. Mają być niejako rzecznikami społeczności lokalnej wobec wójtów i burmistrzów. Tymczasem przedstawiciele władzy wykonawczej chcieliby aby radni byli także łącznikami w drugą stronę i przekazywali mieszkańcom uzasadnienia decyzji podejmowanych przez burmistrzów. To oczekiwanie nie pojawiło się w wypowiedziach radnych, którzy lubią akcentować swoją niezależność wobec władzy wykonawczej.

Kolejną rolą radnego jest **funkcja kontrolna**, czyli monitorowanie na bieżąco decyzji podejmowanych przez wójta czy burmistrza i analiza proponowanych uchwał (w szczególności budżetu gminy i wieloletnich planów inwestycyjnych). Tu pojawia się bariera (o której szerzej będzie w dalszej części raportu) w postaci braku dostępu do fachowej wiedzy, przede wszystkim do niezależnych od urzędu ekspertów prawnych.³

Ostatnia kwestia to odpowiedzialność radnego za **strategię i wizję rozwoju gminy**. Część osób wskazuje, że rada stanowczo powinna wykraczać poza bieżące kwestie i być partnerem dla władzy wykonawczej w ustalaniu kluczowych i długofalowych celów. Ważne jest aby w przypadku istotnych

¹ Przystawki „chodnik i latarnia” na osiedlu danego radnego nie mogą stawać przed całościowymi rozwiązaniami”. [Radna powiatowa]

² Oczekiwania wobec radnego – jeśli w ogóle są – dotyczą zabiegania o interesy mieszkańców okręgu z którego został wybrany. Najczęściej jednak oczekiwania są bardzo ogólne (godna reprezentacja, mądre decyzje) – inaczej niż względem burmistrza, wobec którego mieszkańcy mają konkretne oczekiwania – łącznie z pomocą w znalezieniu pracy dla osoby bezrobotnej czy pomocą finansową. Zadania radnego są nieczytelne i w odczuciu mieszkańców sprzeczne z jego faktyczną rolą – reprezentanta całej społeczności. Mieszkańcy danego okręgu traktują radnego jak swojego przedstawiciela, który powinien walczyć o ich interesy – naprawę dróg, utrzymanie zieleni, małej architektury itp. [Podsumowanie spotkania lokalnego, małe miasto]

³ Radni powinni mieć większy wpływ na decyzje personalne, niezależny dostęp do radcy prawnego oraz wpływ na zatrudnianie pracowników w biurze rady. [Lider KSKL, radny miejski]

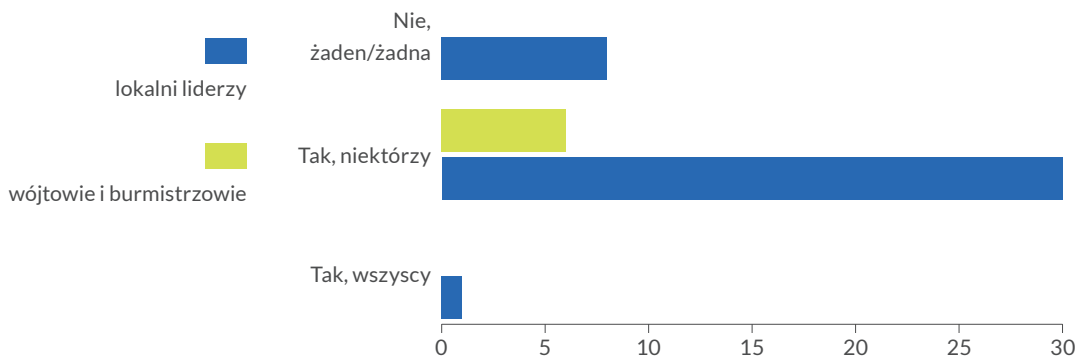
4 Radny powinien mieć większą wiedzę i udział w tworzeniu budżetu, a nie tylko głosować za budżetem, który przygotował skarbnik. Wiąże się to z dodatkową liczbą przepracowanych godzin zarówno dla radnych jak i urzędników, profesjonalnym szkoleniem z budżetu oraz bieżącym wsparciem merytorycznym. [Liderka KSKL, radna miejska]

decyzji, jak np. corocznego budżetu, radny miał szansę też być jego współautorem, a nie tylko stroną przyjmującą bądź odrzucającą.⁴

Radni – rzeczywistość

Respondenci, którzy wzięli udział w badaniu, postrzegają swoje rady jako częściowo zgodne z wyobrażeniem o ich roli.

Czy radni pełnią swoją rolę zgodnie z oczekiwaniami?



Wykres 1. Jak widzą radnych władza wykonawcza i lokalni liderzy?, N=45

5 O niskiej jakości ich pracy świadczy to, że radni nieczęsto wychodzą do mieszkańców z informacjami o swojej działalności. Nie kontaktują się z mieszkańcami. Sesje i komisje odbywają się w godzinach niedostępnych dla mieszkańców pracujących. [Lider KSKL]

Co ciekawe – mocno krytyczni wobec rad w swoich gminach są lokalni liderzy. Jedna czwarta badanych nie uważa, aby którykolwiek z nich pełnił swój mandat zgodnie z oczekiwaniami. Ten obraz wyłania się przede wszystkim na podstawie negatywnej oceny w komunikacji z radnymi. Mimo wielu działań, które propagują dostępność samorządowców, widać, że w niektórych miejscowościach nadal jest to problem.⁵ Kolejną kwestią zauważaną przez lokalnych liderów, zwłaszcza nie pełniących obecnie mandatów we władzach, jest bezwzględna lojalność części radnych wobec wójta czy burmistrza. W takich przypadkach głosowanie nad niektórymi z uchwał odbywa się praktycznie bez żadnej dyskusji. Wobec takiej rady wielokrotnie w wypowiedziach badanych pada sformułowanie „maszynka do głosowania”.⁶ Inną kwestią jest brak tradycji konsultowania z mieszkańcami podejmowanych decyzji, co widać w małych miejscowościach. Radny to przecież „sąsiad”, któremu niepotrzebne są formalne spotkania. Potrzebny jest do „załatwienia” osobistych spraw, partykularnych interesów poszczególnych wsi, sołectw, osiedli, a do tego nie potrzeba całej maszyny z konsultacjami.⁷ To skoncentrowanie radnych na „załatwianiu” drobnych spraw, z którymi zgłaszają się małe grupy lub pojedynczy mieszkańcy, jest wskazywane jako duże utrudnienie we współpracy z organem wykonawczym.⁸

6 Radni ślepo idą za tym, co im powie szefostwo. Głosują tak jak im ktoś u góry każe, wprost mówią że nie wiedzą na co głosują, dlaczego tak głosują. Normalnością staje się sytuacja, że radni zadają pytania merytoryczne do sprawy już po oddaniu głosów... [Liderka KSKL, małe miasto]

7 W naszej gminie nie ma tradycji spotykania się radnych z mieszkańcami. Nie ze złej woli. Radny to ich znajomy, sąsiad z którym mogą porozmawiać w sklepie, na ulicy, po kościele. Wybrali go i to im wystarczy. Motywacje kandydowania np. chęć ochrony swojego stanowiska pracy, dodatkowe źródło dochodów, utrzymanie istniejącego układu powodują, że idea służby społecznej radnego przebija się z trudem. [Liderka KSKL, wieś]

8 W obecnej kadencji dominują radni „załatwiacze drobnych spraw”. Ponadto, gdy chciałem z radnymi ustalić kolejność budowy dróg asfaltowych i termomodernizacji świetlic, czyli wspólnie z radnymi zaplanować inwestycje, zostałem wyłączony z procesu podejmowania tych decyzji. Radni głosowali nad poszczególnymi drogami i świetlicami i w ten sposób wypracowali swoją propozycję. W poprzedniej kadencji tego typu harmonogramy ustalaliśmy z radą na zasadzie konsensusu – dyskutowaliśmy tak długo, aż propozycja została zaakceptowana przez radnych i przeze mnie. [wójt]

Barьеры

W określaniu barier widać wyraźnie, jak mocne jest napięcie między radnymi a władzą wykonawczą. Obie strony nie mają do siebie zaufania i oceniają sytuację ze swojej perspektywy. Radni widzą pozycję rady jako zbyt słabą a władza wykonawcza widzi w radzie utrudnienie do sprawnego zarządzania gminą.

Barьеры w perspektywie władzy wykonawczej:

1. Ścisła reprezentacja swojego okręgu to bariera, którą najmocniej akcentują wójtowie i burmistrzowie. Radny czując zobowiązanie

wobec swoich wyborców, będzie dążył do głosowania „za swoją wsią” nawet wbrew interesowi całej gminy. Bariera ta wydaje się strukturalna, bo choć w świetle prawa radny ma być reprezentantem całej społeczności lokalnej, to w opinii mieszkańców zakorzenione jest oczekiwanie reprezentacji interesów ich najbliższego otoczenia, zwłaszcza, że w samorządzie terytorialnym wiele podejmowanych decyzji (zwłaszcza inwestycje) ma wyraźnie lokalny, terytorialny charakter. W opinii mieszkańców – radny powinien być ich reprezentantem i jeśli „obiecał drogę” to w ciągu kadencji ta droga powinna powstać. W świadomości badanych istnieje również oczekiwanie tego, że rada nie powinna być zbiorem reprezentantów poszczególnych grup interesów tylko ciałem, który potrafi wypracować wspólną wizję gminy i listę priorytetów.⁹ Jakże tu mogą pojawić się rozwiązania? Warto zastanowić się, na ile wprowadzenie JOW wzmocniło partykularyzmy terytorialne (tendencję do reprezentowania wąskich interesów poszczególnych okręgów), a jeśli tak się stało, to jakie to przynosi rezultaty w kwestii decyzyjności rad i poczucia wpływu na sprawy lokalne wśród mieszkańców. Być może okręgi wyborcze powinny być większe, niekoniecznie jednomandatowe, a małe gminy w ogóle nie powinny być podzielone na okręgi wyborcze, tak aby radni nie byli jednoznacznie przypisani do „osiedli”.

2. Drugą barierą – i tu wójtowie zgadzają się z radnymi – jest brak dostatecznej wiedzy dotyczącej funkcjonowania samorządu, tworzenia planów inwestycyjnych itp.¹⁰ Wójtowie natomiast mniej przychylnie patrzą na tworzenie oddzielnego zaplecza eksperckiego, na którym zależy radnym.

Bariery w perspektywie radnych:

1. Wielu radnych podkreśla, że trudne jest łączenie sprawowania mandatu z pracą zawodową – jeśli radny chce rzetelnie zapoznawać się z projektami, nad którymi ma głosować, konsultować się z mieszkańcami, kontrolować działania urzędu – to fizycznie może nie mieć na to czasu.
2. Brak wystarczającej wiedzy i kompetencji – wielość spraw i uwarunkowań prawnych, z którymi spotyka się radny (szczególnie radny pierwszej kadencji) jest ogromna. Wymaga to ogromnego wysiłku, aby wdrożyć się we wszystkie szczegóły. Funkcja radnego kojarzona jest z zaangażowaniem społecznym, często więc nie są to osoby, które dysponują profesjonalnym przygotowaniem. W obecnej sytuacji tylko od radnych zależy, na ile swoją wiedzę chcą i będą w stanie uzupełnić.
3. Nie wiadomo także jaka ma być dokładnie rola radnych w konsultacjach społecznych procesu planowania przestrzennego. Obecnie konsultacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przebiegają przede wszystkim na linii urząd-mieszkańcy (którzy mogą sami zgłaszać swoje propozycje i zastrzeżenia) stąd nie wiadomo, w jaki sposób radny miałby w tym procesie skutecznie reprezentować mieszkańców.

⁹ Radnym trudno oderwać się o myśleniu wyłącznie o swojej miejscowości (okręgu). Mieszkańcy, którzy ich wybierają pytają przed wyborami co zrobiąś/zrobięś dla naszej wsi, a nie co zrobiliście dla naszej gminy. [wójt]

¹⁰ Większość podejmowanych w gminie uchwał wynika ze szczegółowo uregulowanych ustaw. Radnym brakuje kompetencji, aby móc się wypowiadać w danym zakresie czy też zgłaszać swoje propozycje. [wójt]

4. Kolejnym wątkiem jest pojawiające się często „upolitycznienie rady” – choć trudno jednoznacznie stwierdzić, co kryje się pod tym określeniem. Na pewno jednym z zarzutów jest fakt, że radni, kandydując, wiążą się w komitety wyborcze („lokalne partie”) i wobec tych komitetów są lojalni podczas pełnienia swojego mandatu (analogicznie do klubów partyjnych w parlamencie). Trudno jednak uprawiać lokalną politykę (bo to przecież też jest polityka) bez koordynowania działań w radzie i prób poszerzania własnego wpływu. Ważniejszą kwestią wydaje się styl realizowania tych koalicji i konieczna ich elastyczność, tak aby proces uchwalania prawa miejscowego dopuszczał głos różnych radnych. Innym ważnym wątkiem jest sytuacja, która występuje w radach w dużych miastach. Tam rzeczywiście samorząd mocniej wiąże się z krajową, czy regionalną polityką, zdominowaną przez ogólnokrajowe partie polityczne. Bycie radnym to często etap w karierze politycznej, przeciwstawianej w wielu wypowiedziach karierze „społecznikowskiej”. Upartyjnienie, zdaniem niektórych liderów lokalnych, może wpływać na zaangażowanie w sprawy miasta.¹¹
5. Część radnych wspomina też o niskim prestiżu ich roli, szczególnie w oczach urzędników. Uprawnienia kontrolne radnych nie mają de facto sankcji odnoszących się do administracji lokalnej, więc „prawdziwa kontrola”, której obawiają się urzędnicy pochodzi od Regionalnej Izby Obrachunkowej. Biurokraci są przekonani, że rada jedynie opóźnia podejmowanie decyzji i utrudnia wykonywanie ich pracy.¹²
6. Istotnym szczegółem jest bariera, która wynika z obowiązku publikowania oświadczeń majątkowych radnych. W małych gminach stanowi to czynnik zniechęcający wielu wartościowych kandydatów, ponieważ jawność tych oświadczeń (mimo oczywistej funkcji antykorupcyjnej) daje możliwości oczerniania kandydatów za pomocą plotek i może też szkodzić uczciwym interesom osób, która je składają.
7. W wypowiedziach radnych pojawiają się także bariery, które wynikają ze specyficznego ustroju dużych miast, a przede wszystkim Warszawy. W stolicy występują w praktyce spory kompetencyjne pomiędzy radami dzielnic a radą miasta, choć oba ciała pochodzą z wyborów powszechnych o podobnym poziomie frekwencji. W innych miastach występują rady osiedli (jednostki pomocnicze samorządu, których ustanowienie nie jest obowiązkowe), które mają zwykle słabszy mandat niż rady miasta (pochodzą z wyborów o bardzo niskiej frekwencji i dysponują głównie konsultacyjnymi kompetencjami), stąd też wśród radnych, zasiadających w radach osiedli, może występować poczucie braku poważania przez samorządowców miejskich. Kwestionowanie pozycji radnych osiedlowych widać również w wypowiedziach radnych miejskich.¹³

W perspektywie lokalnych liderów, którzy nie są radnymi, barierą jest brak zaangażowania radnych i ich niedostateczne kompetencje.

¹¹ Mieszkam w dużym mieście więc w wyborach do Rady Miasta mamy wybory wg listy [...] – rady traktowane są jako rodzaj kariery politycznej lub administracyjnej a nie praca społecznikowska. [Liderka KSKL, duże miasto]

¹² Niska pozycja radnych w hierarchii samorządowej i obywatelskiej Wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów i marszałków i brak ograniczenia kadencyjności tychże doprowadziło do tego, iż wielu miejscach w Polsce rady są tylko nominalnym głosem mieszkańców. Sami radni stali się maszynkami do głosowania, zakładnikami zasad działających układów. Radni ograniczają swą rolę do wysłuchania propozycji władzy wykonawczej. Władza wykonawcza biurokratyzuje się w sposób niezauważalny dla rady jako całości. „Tu potrzeba dwóch pracowników”, „tu trzeba wzmocnić ten dział” i komisje opiniują to pozytywnie i w efekcie urzędy zwiększają zatrudnienie i ograniczają kompetencje rady. Urzędnicy postrzegają radnych jako petentów. Najważniejsza jest podległość służbowa i ew. obawa przed kontrolą z RIO. [Radna powiatowa]

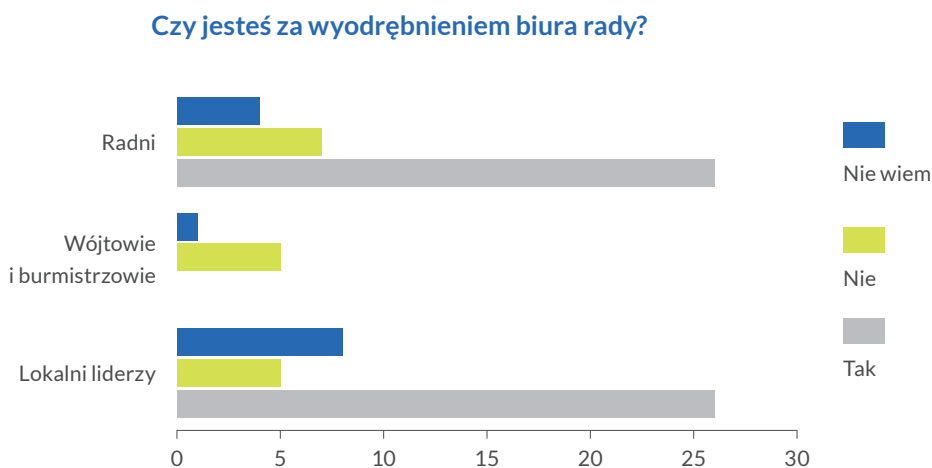
¹³ Szkodliwe są działania rad osiedlowych. Jeśli zasady ich wyboru są takie, że praktycznie garstka osób je wybiera – wtedy wchodzi tam przegrani z wyborów do RM i jest wojna z radnym a nie współpraca. [Radny, duże miasto]

V. Zmiany w funkcjonowaniu rad gmin

Bariery, które zostały wskazane, prowadzą nas do pytania, czy potrzebne są zmiany w ustroju samorządu gminnego lub wewnętrznych regulacjach określających funkcjonowanie poszczególnych rad i ich relacje z władzą wykonawczą. W badaniu KSKL skonsultowano trzy propozycje działań. Pierwsza ma na celu przeciwdziałanie w braku rozeznania radnych co do projektów przedstawianych przez władzę wykonawczą, druga – wzmacnianie kontroli obywateli nad sprawowanym przez radnego mandatem, a trzecia – stymulowanie aktywności radnych w podejmowaniu inicjatywy uchwałodawczej.

Wyodrębnienie biura rady

Zapytaliśmy w badaniu, czy zdaniem respondentów potrzebne jest wyodrębnienie biura obsługi rady ze struktury urzędu gminy z zapewnieniem obsługi analityczno-eksperskiej.



Wykres 2. Poparcie dla postulatu wyodrębnienia biura rady N=84

Tu znowu widać, że postulat cieszy się dużym poparciem wśród radnych i nikłym wśród badanych wójtów i burmistrzów. Zwolennicy tego postulatu podkreślają, że jest to możliwość wzmocnienia kompetencji radnych i uniezależnienia ich decyzji od opinii urzędu gminy. Obecnie nieznamość zawłości prawa prowadzi do tego, że radni często nie mają możliwości osobiście stwierdzić czy uchwała proponowana przez władzę wykonawczą jest w ogóle zgodna z prawem. Opierają się więc na opiniach radców prawnych będących pracownikami urzędu gminy.¹⁴ Część radnych jest przeciwko wyodrębnieniu biura rady, głównie ze względu na koszty, ale jednocześnie jest za dostępem do niezależnej obsługi eksperckiej, ponieważ obecnie w przypadku chęci kontrolowania uchwał proponowanych przez władzę wykonawczą, radni muszą się o taką niezależną ekspertyzę starać na własną rękę. Niektórzy zwracają uwagę, że takie niezależne ośrodki eksperckie (w przypadku, gdy rada jest wobec wójta opozycyjna) mogą przeszkadzać w wypracowywaniu porozumienia.¹⁵ Ten wątek przewija się mocno u wójtów i burmistrzów, którzy nie są za wzmocnieniem kompetencji rady, ale raczej za dalszym wzmacnianiem władzy wykonawczej. Widać, że przedstawiciele władzy wykonawczej chcą unikać konfliktów i zdecydowani są brać pełną

¹⁴ Wyodrębnienie biura przyczyniłoby się do wzrostu merytorycznego podejmowanych uchwał. Rzetelne informacje dla wszystkich radnych. Obecnie mimo, że radni podejmują strategiczne decyzje, zdani są na interpretację prawników czy też ekspertów pracujących dla gminy. Często jest to subiektywne. Zdarzają się uchylene uchwał podejmowanych niezgodnie z prawem, mimo że radni mają uwagi. Jednak obsługa prawna wynajmowana przez samorząd ma też za zadanie bronić zapisów projektów uchwał. Przekaz później jest jednoznaczny, że radni podjęli uchwałę niezgodną z prawem. [Radny miejski]

¹⁵ Z jednej strony na pewno wzmacniałoby to pozycję radnych, zwłaszcza będących w opozycji do władzy wykonawczej. Z drugiej strony tworzyłoby dwa analityczne, czyli też planistyczne, strategiczne oboje, z których jeden (związany z radnymi) miałby siłę tylko uchwałodawczą, a drugie zarówno uchwałodawczą, jak i wykonawczą. Dyskusyjne jest zarówno istnienie dwóch takich „centrów”, jak i brak symetrii w ich „sile”.

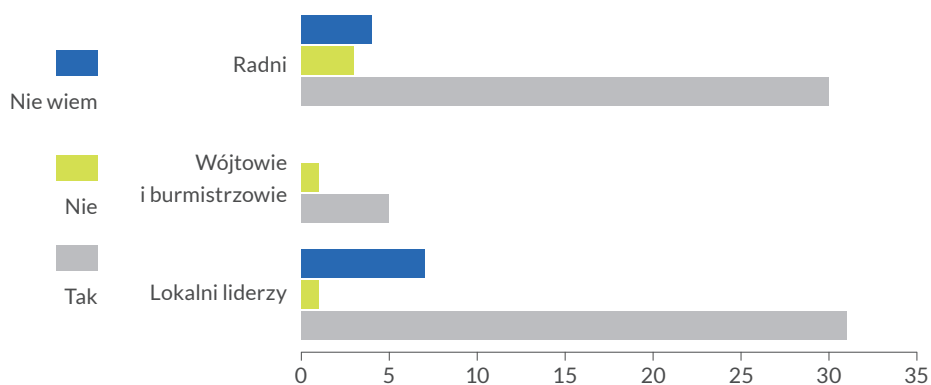
¹⁶ Byłoby to wzmocnienie rady, jednak mogłoby jeszcze bardziej zaostriżyć konflikty na linii wójt-rada. Ponadto będzie to generowało dodatkowe koszty. [wójt]

odpowiedzialność za rządzenie w gminie. Pytanie co z zasadą *checks and balance*, która wpisana jest w polski ustrój samorządowy. Dlaczego władza wykonawcza nie uznaje, że funkcja kontrolna rady jest pożyteczna dla funkcjonowania gminy?¹⁶ Widać w odpowiedziach na pytania dotyczące wzmocnienia pozycji rady napięcie, kto ma być odpowiedzialny za gminę. Radni chcą więcej władzy aby mieć poczucie wpływu na bieg spraw. Władza wykonawcza chce więcej autonomii, po to aby sprawniej zarządzać, uznając, że podstawowa legitymizacja jej działań pochodzi z bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Zasada imiennego głosowania

Z postulatem wprowadzającym imienne głosowanie jako zasady zgadzają się niemal wszystkie strony. Obecnie głosowania w radach zasadniczo są jawne (poprzez podniesienie ręki), jednak w protokołach zapisywane są wyniki sumaryczne.

Czy jesteś za zasadą imiennego głosowania?



Wykres 3. Poparcie dla postulatu zasady głosowania imiennego, N=82

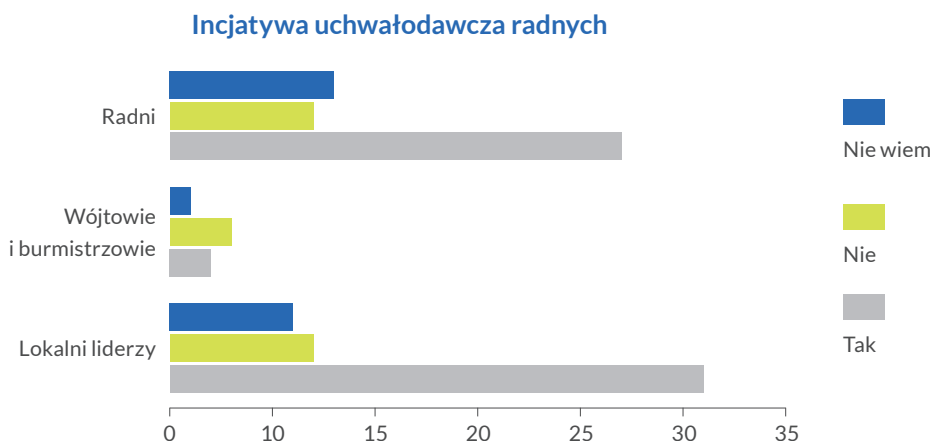
¹⁷ Moim zdaniem głosowanie imienne nie spowoduje wzmocnienia roli radnego, chociaż może ułatwić bronienie się przed zarzutami wyborców o przegłosowanie tej czy innej uchwały. Lepszy efekt dałby wymóg rejestracji audiowizualnej obrad rady gminy i udostępnianie mieszkańcom nagrania. Wtedy każdy mógłby sprawdzić jak głosowali radni, a dodatkowo mogliby się zapoznać z przebiegiem obrad, bo sporządzany na piśmie protokół często nie oddaje wiernie przebiegu obrad. [Radny, wieś]

Niemal wszyscy badani uznają, że głosowanie jawne i imienne wzmacnia odpowiedzialność radnych przed wyborcami. Pojawiają się jednak zastrzeżenia dotyczące, po pierwsze dostępności obywateli do uzasadnień tych głosowań, a po drugie obsługi technicznej głosowania imiennego. W pierwszym przypadku chodzi o uchronienie się przed sytuacją, gdy widać w protokole, jak radny głosował ale nie wiadomo dlaczego (bo protokół nie rejestruje zapisu dyskusji). Pojawiają się w tym miejscu pomysły ścisłego wymogu rejestracji audiowizualnej posiedzeń, tak aby zainteresowany obywatel mógł dokładnie osądzić decyzję radnego.¹⁷ Drugą kwestią jest rozwiązanie techniczne takiego głosowania. Z doświadczeń niektórych radnych wynika, że wprowadzenie imiennego głosowania niewiele zmienia w funkcjonowaniu gminy i może generować koszty (bądź wydłużać znacząco czas posiedzeń).¹⁸ Zastrzeżeniem jest też sytuacja wyborów personalnych (np. prezydium rady), gdzie zdaniem radnych głosowanie powinno pozostać tajne.

¹⁸ W moim mieście od 6 lat od kiedy działa elektroniczny system zliczania głosów de facto wszystkie głosowania są imienne [z wyłączeniem naturalnie tych, które są z mocy ustawy tajne czyli wyboru i odwołania prezydium rady] i są też podawane do publicznej wiadomości. Nie znajduję żadnych minusów tego rozwiązania, choć żeby to cokolwiek w działaniu rady zmieniło, to nie zauważam, ale jeśli z tym komuś będzie lepiej, to może to być. Warto jednak zwrócić uwagę na techniczną stronę tego problemu, bo dla niektórych małych gmin system elektroniczny to jednak spory wydatek, a każde głosowanie na kartach to znowu wydłuży sesję. [Radny, duże miasto]

Przyznanie grupie radnych inicjatywy ustawodawczej wraz z gwarancją przeprowadzenia debaty

Trzecim postulatem, który konsultowaliśmy z siecią KSKL, był postulat przyznania grupie (minimum 3 radnych) prawa inicjatywy uchwałodawczej wraz z gwarancją, że najpóźniej w 2 miesiące od złożenia inicjatywy przeprowadzona zostanie nad projektem debata na forum rady. W tej samej sprawie możliwe jest tylko złożenie jednego projektu przez daną grupę radnych w ciągu 1 roku.



Wykres 4. Poparcie dla postulatu inicjatywy uchwałodawczej dla grupy radnych, N=82

Generalnie ten postulat spotyka się z pozytywnym przyjęciem, choć z zastrzeżeniami. Główną klauzulą jest ściśle określona liczba radnych, którzy mogą wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą. Grupa trzech radnych to duża, bądź mała grupa w zależności od wielkości rady (w Polsce rady gmin liczą od 15 do 60 radnych). Już teraz niektóre gminy wpisują możliwość takiej inicjatywy (czasem też indywidualnej) w swoje statuty. Nowością jest konieczność podjęcia debaty nad taką inicjatywą, co zdaniem wielu może wzmocnić znaczenie opozycji w radzie.¹⁹ Słuszne też wydaje się ograniczenie możliwości składania uchwał w skali roku, tak aby nie stworzyć możliwości dezorganizacji pracy rady. Aczkolwiek z praktyki radnego, w którego gminie to rozwiązanie funkcjonuje, wynika, że i tak zakres decyzji, które rada może podjąć w ciągu roku bez zmiany budżetu, jest niewielki.²⁰ Zgadza się z tym też jeden z wójtów, który nie widzi, aby był to żywy zapis.²¹

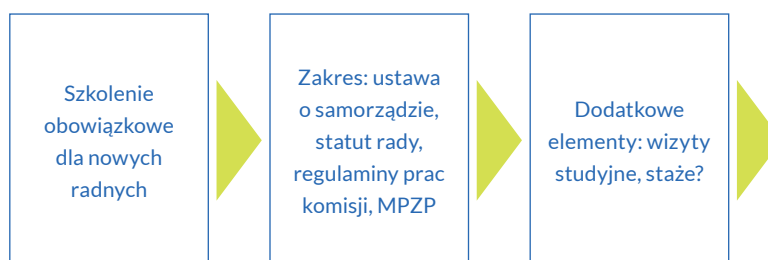
¹⁹ Tak, to dobry pomysł. W większości gmin inicjatywa uchwałodawcza radnych jest bardzo rzadko wykorzystywana. Z jednej strony może być to skutkiem słabego przygotowania merytorycznego części radnych, a z drugiej niewielkie możliwości wyegzekwowania realizacji podjętej uchwały w przypadku słabej współpracy rady z władzami gminy. [Radny, wieś]

²⁰ W moim mieście przepisy są nawet mniej wymagające bo projekt uchwały może zgłosić pojedynczy radny, musi być on skierowany w przeciągu 70 dni pod obrady i nie ma żadnego ograniczenia, co do liczby takich projektów, można je składać i trzy dziennie. Radni korzystają z tych uprawnień umiarkowanie, bo z drugiej strony zakres uchwały, które rada może podjąć w czasie roku budżetowego bez zmiany budżetu czyli zgody prezidenta, jest dość niewielki. [Radny, duże miasto]

²¹ Nic to nie zmienia. W naszym statucie radny ma możliwość inicjatywy uchwałodawczej i przez 4 lata kiedy jestem wójttem żaden radny z tego nie skorzystał. [wójt]

VI. Model przygotowania radnych

Na końcu badania zapytaliśmy członków sieci, jaki ich zdaniem byłby najskuteczniejszy model przygotowywania radnych do pełnienia mandatu. Z wypowiedzi wyłania się w uproszczeniu taki model:



Pierwsza kwestia dotyczy obowiązkowych szkoleń. Większość respondentów uważa, że szkolenie wprowadzające powinno być obowiązkowe, przynajmniej dla radnych, którzy obejmują mandat po raz pierwszy. Dwukrotnie pojawił się nawet postulat egzaminu dla nowych radnych, choć trudno jest sobie wyobrazić sankcję za niezdany egzamin (byłaby to prawdopodobnie konieczność powtarzania go do skutku). Zakres postulowanych szkoleń zawiera w sobie przede wszystkim kwestie związane z umocowaniem prawnym samorządu – a więc ustawą o samorządzie terytorialnym i statutem gminy. Na drugim miejscu pojawiają się zagadnienia związane z budżetem i zarządzaniem finansami samorządowymi. Ważne i niełatwe są kwestie planowania przestrzennego, a w szczególności zasady opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jako, że niewiedza i brak kompetencji wskazywane były jako jedna z głównych bolączek – postulat wsparcia szkoleniem radnych spotyka się z szeroką akceptacją. Powstaje też pytanie o formę tych szkoleń, ponieważ koszty są zwykle wskazywane jako bariera dla wprowadzenia takich rozwiązań na poziomie wszystkich gmin. Wśród odpowiedzi padały sugestie, że powinny to być szkolenia on-line. Trzeba pamiętać jednak, że podobne szkolenia już w tej chwili są dostępne dla samorządowców. Radni jednak w nich nie uczestniczą, z powodu braku czasu, a czasem też motywacji lub (takie sugestie padały w naszym badaniu) mają do tych szkoleń limitowany dostęp.²² Wśród wypowiedzi pojawiły się też nowe pomysły, np. wizyty studyjne dla radnych w innych gminach, czy swego rodzaju „staże”, gdzie radny nowej kadencji ma szansę po uzyskaniu mandatu (jeszcze przed rozpoczęciem obowiązków) poprzyglądać się pracy radnych kończących kadencje.²³

²² Wiem, że Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej z siedzibą w Kielcach proponuje szkolenia dla radnych ale niestety albo korzystają z nich tylko członkowie zarządu rady i absolutnie nie dzielą się tą wiedzą z nikim dalej lub nikt nie jest powiadamiany. Stąd z pewnością potrzebne są szkolenia z zakresu znajomości i rozumienia ustawy i rozporządzenia o samorządzie terytorialnym, o finansach publicznych obowiązkowo dla wszystkich. [Liderka KSKL, wieś]

²³ Wybory powinny być przeprowadzane na pół roku przed upływem kadencji. Nowo wybrani radni, niepełniący nigdy wcześniej mandatu powinni jako elekcji uczestniczyć w pracach komisji, posiedzeniach rady jako obserwatorzy. Dawałoby to praktyczną możliwość nabywania umiejętności i rozpoznania tematów jakimi zajmują się poszczególne komisje co w efekcie powinno wskazać radnemu – elektowi, czym najbardziej ze względu na swoje doświadczenia powinien się zająć jako radny. [Radna powiatowa]

VII. Podsumowanie spotkań lokalnych

W tej rundzie badania w ramach KSKL odbyło się 14 spotkań lokalnych, podczas których mieszkańcy wyrażali swoje zdanie na temat roli radnego.

Lista liderów, którzy przygotowywali spotkania lokalne:

Uczestnik KSKL	Miejsce i data spotkania
Jakub Jakubowski	Radzyń Podlaski, 27.04
Małgorzata Halber	Pobiedziska, 22.04
Agnieszka Zwierzyńska	Raków, 12.04
Agnieszka Borowska	Warszawa, 19.04
Urszula Zalewska	Gdynia, 9.04
Anna Wysocka-Gazda	Wrocław, 28.04
Iwona Janicka	Puszczykowo, 22.04
Dorota Chałat	Koszalin, 21.04
Dorota Kuriata	Darłowo, 28.04
Jolanta Podwysocka	Zgierz, 21.04
Eulalia Mikołajuk	Ulan-Majorat, 18.04
Grażyna Czajkowska	Łomża, 18.04
Danuta Zdrojewska	Chełmża, 27.04
Robert Waraksa	Olsztynek, 23.04

Opinia mieszkańców pokrywa się w dużej mierze z opinią ankietowanych. Głównym zadaniem radnego jest reprezentowanie mieszkańców. Część z nich mocno utożsamia reprezentowanie z dbaniem o sprawy najistotniejsze dla okręgu, z którego radny uzyskał mandat, ale część widzi także, że zadanie rady to dbanie o dobro całej gminy.

Jeśli chodzi o mniejsze miejscowości i kontakt z radnymi, to nie ma tutaj wprowadzonych procedur, które są standardem dla większych miast. W niektórych miejscach nadal brakuje ustalonych dyżurów radnych, numerów telefonów czy adresów e-mail. Kontakt z radnym to kontakt „przy okazji” – w sklepie, przed kościołem. Jednak widać, że to nie jest forma, która sprzyja przejrzystości i nie dla wszystkich mieszkańców będzie dostępna.

Mieszkańcom też brakuje, nad czym ubolewają sami radni, wiedzy o kompetencjach, które posiada rada. Czasem oczekują załatwienia sprawy w trybie ekspresowym i w dodatku jest to problem, który leży w gestii urzędu. Te czternaście spotkań to prócz wniosków ogólnych doskonała okazja do debatowania nad sytuacją danej gminy, stąd też w niektórych lokalizacjach planowane są następne tego typu spotkania.