Dopchnąć kolanem

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 21, maj 2023 18:58
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 1842

Reformatorskie pomysły mogą wkrótce dotknąć Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Inicjatywę nowelizacji ustawy regulującej funkcjonowanie Komisji Wspólnej właśnie przyjęła – głosami przede wszystkim większości rządowej – sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Fakt, że sprawa została odświeżona po wielu miesiącach na finiszu kadencji parlamentarnej pozwala przypuszczać, że pojawiła się decyzja polityczna nakazująca sfinalizowanie prac legislacyjnych jeszcze przed jesienią. Niekoniecznie w szeroko rozumianym interesie publicznym.

Celem projektu jest poszerzenie składu strony samorządowej Komisji Wspólnej o dwa podmioty, które reprezentują nie określoną kategorię jednostek samorządu terytorialnego, ale jednostki samorządu w oparciu o kryterium regionalne albo ogół wszystkich jednostek. O tym które organizacje to będą przesądzać ma zasada ogólna, ale jej zastosowanie jest odroczone do drugiej połowy przyszłego roku. Jako rozwiązanie epizodyczne – ale działające natychmiast, jeszcze w tej kadencji jednostek samorządu terytorialnego – projekt ustawy imiennie wskazuje dwie organizacje, które swoich przedstawicieli mają wyznaczyć. Są to Związek Samorządów Polskich i Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych, przy czym trudno oprzeć się wrażeniu, że w całym projekcie w rzeczywistości chodzi o pierwszą z wymienionych organizacji, a drugi podmiot posłużył wyłącznie jako użyteczne alibi. Otóż OPOS działa na zasadzie porozumienia zainteresowanych współpracą organizacji regionalnych, a nie odrębnego bytu prawnego. Tymczasem projekt przewiduje, że przedstawicieli do składu Komisji mają wskazać organy statutowe, których w tym przypadku nie ma… Co więcej – OPOS w swoim oficjalnym stanowisku wskazał, że ewentualna dyskusja o zmianie składu Komisji Wspólnej powinna być podjęta dopiero w nowej kadencji władz samorządowych. Zmiana ma jednak nastąpić już teraz.

Czym projektodawcy uzasadniają konieczność zmiany? Chcąc osiągnąć zamierzone cele można znaleźć dowolnie piękną narrację. W tym przypadku dotyczy ona uwzględnienia głosu organizacji, które reprezentują jednostki samorządu terytorialnego z różnych poziomów, gdyż to „niewątpliwie wzbogaci rozmowę […] o nowe aspekty kształtowania polityki państwa i regulacji prawnych, dotyczących szerokiego spektrum działalności wszystkich kategorii jednostek samorządu terytorialnego oraz regionalnych organizacji samorządowych.” Na pierwszy rzut oka argument brzmi dobrze, tyle tylko że nie uwzględnia dwóch rzeczy.

Po pierwsze – obecny kształt Komisji Wspólnej nie stoi na przeszkodzie w prowadzeniu dyskusji horyzontalnych o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego jako całości. Wręcz przeciwnie – takie dyskusje odbywają się regularnie, a najlepszym tego przykładem są chociażby prace dotyczące nowego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Po drugie – zainteresowane podmioty, w tym również wymienione w projekcie ustawy miały otwartą możliwość uczestniczenia w pracach Komisji Wspólnej w charakterze obserwatorów. Zresztą OPOS korzystał z tego aktywnie od dawna, a jego eksperci odegrali często ważną rolę przy formułowaniu konkretnych propozycji legislacyjnych. Brak pełnego członkostwa w Komisji Wspólnej nigdy zatem nie stał na przeszkodzie w uczestnictwie w dyskusji.

Argument projektodawców jest zatem fałszywy. Projekt ustawy nie przynosi poszerzenia pola dyskusji jako takiej. O co może zatem chodzić? Skoro praca w Komisji Wspólnej nie wiąże się z gratyfikacją finansową to na pewno nie o materialne korzyści. Możliwości pozostają zatem najprawdopodobniej dwie – realizacja ambicji określonych działaczy samorządowych albo skomplikowanie prac w ramach Komisji Wspólnej.

Phoca PDF

Obecna konstrukcja prawna Komisji Wspólnej nie jest przypadkowa i w swoim obecnym kształcie jest odzwierciedleniem praktyki funkcjonowania znacznie wcześniejszej niż obowiązująca ustawa. Zgodnie z treścią ustawy Komisja Wspólna ma być forum wypracowywania wspólnego stanowiska między rządem i samorządem terytorialnym. Prawodawca uznał, że takie wypracowywanie będzie najskuteczniejsze wówczas, gdy na forum Komisji Wspólnej będą prezentowane stanowiska wypracowane w ramach grup jednostek samorządu terytorialnego o zbliżonej charakterystyce – odpowiednio: gmin wiejskich, gmin miejsko-wiejskich, miast, metropolii, powiatów i województw. Dla każdej z tych kategorii wyłaniana jest organizacja reprezentatywna, tzn. zrzeszająca najwięcej jednostek z danego poziomu. Dzięki temu jest możliwe środowiskowe wypracowanie wspólnego poglądu, a następnie jego uzgodnienie z innymi kategoriami jednostek – gdyż czasami interesy poszczególnych grup jednostek są rozbieżne.

Obecnie projektodawcy chcą do tego obrazu dorzucić przedstawicieli ogólnopolskiej organizacji reprezentującej wszystkie kategorie jednostek samorządu terytorialnego, zrzeszającej co najmniej 100 członków. Nic to, że tak określona organizacja może nie mieć nic wspólnego z reprezentatywnością. Skoro docelowo ma być wybierana jedna organizacja o największej liczbie członków to równie dobrze może się okazać, że będzie to stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, do którego przynależność może się opierać na kryterium politycznym (np. partyjna przynależność władz), zagospodarowaniu terenu (np. lesistości), ochronie przyrody (np. obszary Natura 2000), położeniu komunikacyjnym (np. obejmując drogi sieci TEN-T), gospodarce (np. podleganie transformacji energetycznej), problemach społecznych (depopulacja), czy dowolnie innym. Nie za bardzo wiadomo dlaczego którakolwiek z tych organizacji miałaby być reprezentatywna do uzgadniania stanowiska całości samorządu terytorialnego z rządem. Co więcej – taka organizacja może skutecznie sprzeciwiać się stanowisku wypracowanemu przez zainteresowaną kategorię jednostek samorządu – tłumacząc, że ona też je reprezentuje, ale ma inne zdanie. To, że ma wśród członków jedno miasto metropolitarne nie będzie stało na przeszkodzie temu, aby mieć zdanie inne niż organizacja zrzeszająca wszystkie miasta metropolitarne. Pomijam fakt, że bardzo łatwo wraz ze zmianą liczby członków może zmieniać się podmiot uprawniony do zasiadania w Komisji Wspólnej – ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Niekwestionowaną wartością organizacji obecnie wchodzących w skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jest ich reprezentatywność. Choć na czele poszczególnych gmin, powiatów, czy województw mogą stać przedstawiciele różnych partii (albo organizacji pozapartyjnych), mających różne poglądy i reprezentujący różne interesy i potrzeby swoich jednostek to jednak muszą się spotkać w ramach danej kategorii jednostek i znaleźć wspólne stanowisko w swojej różnorodności. Czasami jest to trudne, ale sztuka znajdowania porozumienia jest trudną sztuką. Komisja Wspólna jest w stanie wypracować stanowisko nawet w trudnych sytuacjach.

Najwyraźniej taka sytuacja jest nie w smak większości sejmowej (a przynajmniej jej przedstawicielom zasiadającym w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej) – skoro chce modyfikować względnie sprawnie działający mechanizm. Przypuszczam zatem, że jeszcze przed końcem kadencji do składu Komisji zostanie dopchnięty kolanem Związek Samorządów Polskich. Nie zamierzam wnikać czym sobie zasłużyła ta właśnie organizacja na przychylność rządzących – pozostawiam tę ocenę czytelnikom.

Phoca PDF