

Wnioski dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do rozpoczęcia prac nad białą księgą samorządu terytorialnego w roku XX-lecia (projekt opracowany przez grupę roboczą)

Biała księga – raport, dotyczący najważniejszych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego. Powinien zawierać propozycje środowiska w sprawie kierunków polityki państwa w zakresie decentralizacji zadań publicznych. Powinien być opracowany przy udziale osób pracujących na rzecz miast, gmin, powiatów i województw, reprezentujących ogólnopolskie związki jednostek ST.

W 1981 roku **Solidarność** sformułowała pierwszy po wojnie program naprawy państwa **Samorządna Rzeczpospolita**. Program ten – mimo rozbicia niezależnych struktur przez totalitarny aparat władzy – był rozwijany przez środowiska obywatelskie w latach 80.tych, a po wyborach z 4 czerwca 1989 roku stał się podstawą do wprowadzania reform ustrojowych, gospodarczych i przemian społecznych w Polsce.

Reforma ustrojowa od początku zakładała – w duchu programu *Samorządna Rzeczpospolita* – decentralizację istotnej części władzy publicznej, zgodnie z **zasadą pomocniczości**. Zasada ta została potwierdzona w preambule nowej **Konstytucji RP** z 1997 roku, uzyskując rozwinięcie w art. 15 i 16 oraz uszczegółowienie w art. 163-172.

Trzeba dodać, że w okresie kształtowania ustroju samorządu gminnego głównym źródłem zasad jego funkcjonowania była **Europejska Karta Samorządu Lokalnego**, ratyfikowana przez Polskę w całości 26 kwietnia 1993 r.

Raport powinien być próbą oceny stopnia praktycznej realizacji zasad zapisanych w Konstytucji i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego zasad, wskazującą zarówno osiągnięcia jak i braki w ustawach i aktach wykonawczych, na tle wyzwań stojących przed gminami, powiatami i regionami. Wnioski zawierałyby propozycje konkretnych rozwiązań, których wprowadzenie spowoduje, że Samorządna Rzeczpospolita będzie działała dla dobra jej mieszkańców w bardziej efektywny sposób.

Należy podkreślić, że zasada pomocniczości państwa jest rozumiana w Konstytucji i w Europejskiej Karcie jako podstawa do sformułowania kilku kardynalnych zasad niższego rzędu, w tym przede wszystkim **samodzielności** oraz **wyłączności kompetencji** w zakresie zadań własnych (art. 16 ust. 2 Konstytucji – „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, art. 166 ust. 1 i art. 168). Samodzielność ta podlega **ochronie sądowej** (art. 165 ust. 2), a wspólnoty terytorialne dysponują środkami publicznymi, adekwatnymi do zakresu powierzonych im zadań publicznych (art. 167 ust. 1) i swobodnie kształtowaną własną administracją.

Zasady te, które stanowiły podstawę opracowania ustaw ustrojowych, dotyczących gmin, powiatów i województw, nie były w pełni respektowane podczas prac legislacyjnych w zakresie ustaw szczegółowych, regulujących rozmaite sfery życia publicznego.

Dzisiaj można stwierdzić, że reforma ustrojowa, polegająca na decentralizacji istotnej części władzy publicznej, została skutecznie przeprowadzona. Uruchomiono dla rozwoju Polski znaczne potencjały społeczności lokalnych i regionalnych. Codzienne wykonywanie zadań pozwala sformułować wiele wniosków dotyczących ustaw prawa materialnego. Jednak część doświadczeń minionego XX-lecia skłania również do przedstawienia propozycji dotyczących **modernizacji niektórych rozwiązań ustrojowych**. Ustawa „modernizacyjna” powinna przede wszystkim **przywrócić znaczenie klauzulom generalnym**, które konstytuują ustrój państwa, określając miejsce, jakie zajmuje w nim samorząd terytorialny.

Zasada pomocniczości stanowi, że do zadań jednostki samorządu terytorialnego należą **wszystkie sprawy ważne** dla danej społeczności. Przyjęcie i stosowanie tej zasady oznacza **zgodę na wybór sposobu realizacji danego zadania publicznego przez właściwe organy jednostki** (ustawy prawa materialnego mają określać ramy wykonywania zadań, a nie sposoby ich realizacji; inaczej bowiem pojęcie **samorząd** straci swój sens prawny i polityczny).

1. Koncepcja samorządu terytorialnego

Podstawowe ramy koncepcji samorządu terytorialnego, określone w art. 2 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, są w Polsce uwzględnione w rozdziale VII Konstytucji i w ustawach określają-

cych ustrój samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Dotychczasowe doświadczenia skłaniają, by – w ramach przyjętej 20 lat temu koncepcji – rozważyć modyfikacje, mające na celu:

- znaczące **zwiększenie udziału obywateli** w życiu publicznym,
- **wzmocnienie partnerstwa** między różnymi rodzajami jednostek samorządu terytorialnego,
- **uporządkowanie relacji między organami** stanowiącymi i wykonawczymi JST,

w tym w szczególności:

- a) wprowadzenie w wyborach lokalnych **jednomandatowych okręgów wyborczych** (silniejszy związek radnych z wyborcami, wzrost znaczenia lokalnych stowarzyszeń i środowisk);
- b) uporządkowanie **relacji między organem stanowiącym i wykonawczym**:
 - dokończenie rozgraniczenia kompetencji stanowiących i wykonawczych,
 - zmiana formuły oceny organu wykonawczego: absolutorium finansowe (regionalna izba obrachunkowa) i osobne absolutorium z tytułu wykonania uchwał rady / sejmiku (organ stanowiący),
 - wprowadzenie jednoosobowego organu wykonawczego w powiecie (starosta) i powierzenie burmistrzowi/wójtowi/prezydentowi i staroście funkcji przewodniczenia obradom rady,
 - wprowadzenie zarządu politycznego w województwie (wicemarszałkowie – szefowie departamentów, powoływani na wniosek marszałka); wprowadzenie konstruktywnego wotum nieufności;
- c) stworzenie ram instytucjonalnych do **współpracy między gminami i powiatem oraz między samorządami lokalnymi a województwem**:
 - wprowadzenie **konwentu powiatu** (wójtowie, burmistrzowie i starosta; opiniowanie i inicjowanie projektów); wprowadzenie gminno-powiatowych komisji konsultacyjnych (problemowych);
 - wprowadzenie **konwentu województwa** (delegaci konwentów powiatowych – uprawnienia podobne do konwentu powiatu);
 - wprowadzenie rozwiązań ustrojowych dla **obszarów metropolitalnych** i aglomeracji; umożliwienie tworzenia **związków wielozadaniowych**, w tym gminno-powiatowych;
- d) wzmocnienie **jednostek pomocniczych w gminach (sołectwa, osiedla, dzielnice)**, w tym wprowadzenie gminnego konwentu przedstawicieli tych jednostek z udziałem wójta (burmistrza, prezydenta);
- e) wprowadzenie **obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej** (po przekroczeniu progu referendalnego jest to projekt „obligatoryjny”, jego odrzucenie przez radę oznacza automatycznie wniosek o referendum w danej sprawie);
- f) wprowadzenie instytucji **wysłuchania publicznego** (w tym na wniosek obywateli) projektów ważniejszych uchwał rady gminy / powiatu / sejmiku województwa;
- g) wprowadzenie możliwości tworzenia przez organ stanowiący **lokalnego funduszu inicjatyw obywatelskich** (np. w ramach programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, jako pula „wolnych” środków, nieprzeznaczonych z góry na konkretne zadania);
- h) wprowadzenie funkcji **lokalnego rzecznika** praw obywatelskich (w tym w zakresie ochrony zdrowia) i **lokalnego kuratora** oświaty (wybieranych bezpośrednio przy wyborach samorządowych);

Dodatkowo w zakresie spraw o znaczeniu ustrojowym proponujemy, by:

- w referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy przyjąć, że frekwencja wymagana do ważności referendum wynosi 60 % frekwencji z I tury wyborów;
- **znieść zakaz łączenia funkcji w samorządzie terytorialnym z mandatem senatora** (będzie to oznaczać częściowe wykonanie jedynego niezrealizowanego postulatu programu **Samorządna Rzeczpospolita** – utworzenie Senatu – Izby Samorządowej).

2. Zakres działania (kompetencje) i warunki wykonywania zadań JST

2.1. Zadania własne, których ogólny katalog określają ustawy ustrojowe, są nakładane na jednostki samorządu terytorialnego ustawami prawa materialnego. Podstawą ich przekazania samorządom jest konstytucyjna zasada **pomocniczości**, omówiona już we wstępie. Inne zasady, które z niej wynikają, to:

- **swoboda** decydowania o sposobie realizacji zadań własnych;
- **całkowitość i wyłączność** przekazanych zadań w ustawowo określonym zakresie.

Z tego punktu widzenia przeglądu wymagają ustawy prawa materialnego, przy czym w dwóch dziedzinach ma miejsce ewidentna **nadregulacja**, w znacznej części ograniczająca swobodę decydowania organów samorządu o sposobie realizacji zadań własnych. Dotyczy to **oświaty i pomocy społecznej**.

Zdaniem środowisk samorządowych niezbędne jest przyjęcie następujących założeń zmian ustawowych w tych dziedzinach:

- 1) ustawy powinny określać tylko zasady realizacji tych zadań;
- 2) niedopuszczalne są regulacje ustalające sposób realizacji tych zadań, zwłaszcza bardzo liczne odesłania do aktów wykonawczych;
- 3) w razie ustalenia szczegółowych standardów realizacji zadań (w oświacie – programy nauczania, w pomocy społecznej – świadczenia obowiązkowe) niezbędne jest równoczesne określenie standardów ich finansowania; standardy te muszą być określone w ustawach (*vide*: wyrok TK ws. dodatków mieszkaniowych); jedynie wówczas te standardy mogą stać się kryterium kontroli legalności działania JST;
- 4) przemyslenia wymaga także problem dobrowolności niektórych i obligatoryjności innych zadań własnych.

2.2. Niektóre zadania są delegowane JST jako **zadania zlecone** z zakresu administracji rządowej. Wówczas są one finansowane z **dotacji**, która musi pokryć koszty ich realizacji w ramach określonych standardów. Należy jednak w większym niż obecnie stopniu zapewnić **możliwość dostosowania sposobu realizacji tych zadań do warunków lokalnych**.

2.3. Niezbędny jest powrót do pierwotnej **koncepcji zespolenia służb (policji), inspekcji, straży i administracji** w powiatach. Jest to ważne zwłaszcza z punktu widzenia zapewnienia mieszkańcom **bezpieczeństwa** publicznego, pożarowego, powodziowego, sanitarnego itp.

2.4. Konieczne jest zmodernizowanie przepisów, które ograniczają tworzenie i funkcjonowanie **zintegrowanych systemów zarządzania kryzysowego**, zarówno w wymienionych powyżej dziedzinach bezpieczeństwa mieszkańców jak i ratownictwa (w tym zdrowotnego).

2.5. Kategoryzacja jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmin, jest związana z zakresem nałożonych zadań, a więc wynika z ustaw prawa materialnego. Kategoryzacja powinna mieć odzwierciedlenie w przepisach dotyczących finansowania JST.

2.6. Musi być poszanowane **prawo samodzielnego dostosowania tworzonych struktur i wykorzystywanych zasobów do przyjętego przez organy JST sposobu realizacji zadań**.

2.7. Swoboda zarządzania majątkiem własnym nie może być ograniczana ustawami szczegółowymi (wyroki TK).

2.8. W polityce regionalnej należy przywrócić **prawo koordynacji polityk resortowych**, prowadzonych na obszarze województwa (w fazie kreacji i realizacji) przez organy województwa, co zapewni przełożenie polityk sektorowych na politykę terytorialną (kontrakt regionalny).

2.9. W ustawach: o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym przyznać stosowny status **politykom i programom lokalnym** (w tym operacyjnym, np. lokalnemu programowi rewitalizacji).

2.10. Należy zapewnić organom samorządu województwa **uprawnienia regulacyjne w transporcie regionalnym**.

3. Zasoby finansowe

3.1. Musi być przestrzegana zasada **adekwatności** zasobów finansowych do zakresu realizowanych zadań. W przypadku przekazywania nowych zadań musi być określony standard ich realizacji i odpowiedni standard ich finansowania, ze wskazaniem źródeł nowych dochodów JST. W przypadku zadań przekazanych wcześniej bez należytego określenia standardów ich finansowania niezbędne jest niezwłoczne uzupełnienie tych braków.

3.2. Dla zapewnienia poszanowania zasady adekwatności należy przywrócić w ustawie o dochodach JST zasady **rekompensowania** ubytków w dochodach własnych JST, wynikających ze zmian w ustawach.

3.3. Niezbędne jest wdrożenie art. 168 Konstytucji, w myśl którego JST mają **prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych** w zakresie określonym w ustawie. Przepis ten należy wprost zastosować do wszystkich podatków lokalnych, w tym **podatku od nieruchomości**. Pełna realizacja tej gwarancji konstytucyjnej wymaga także zastąpienia udziału JST we wpływach budżetu państwa z podatków dochodowych **częściami komunalnymi** tych podatków (PIT i CIT).

3.4. Należy wprowadzić **zwrot podatku VAT** od inwestycji publicznych JST.

3.5. Należy zmodyfikować **system wyrównawczy**, który powinien w niezbędnym stopniu:

- rekompensować zróżnicowanie **dochodów własnych JST**;
- uwzględnić zróżnicowane **koszty realizacji zadań przez JST (kategoryzacja)**.

3.6. Należy ponownie przeanalizować wprowadzone w nowej ustawie o finansach publicznych **limity zadłużenia**, które muszą umożliwić realizację zadań własnych i założone przez rząd wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych UE.

3.7. Należy zmodernizować i poszerzyć zakres dostępnych dla JST instrumentów prowadzenia **polityki finansowej**.

4. Kontrola administracyjna jednostek samorządu terytorialnego (nadzór)

4.1. Regionalne izby obrachunkowe – zgodnie z art. 171 Konstytucji nadzór nad realizacją zadań przez JST dotyczy wyłącznie zgodności działania z prawem. RIO nie ma upoważnienia do dokonywania wiążącej wykładni przepisów prawa, co zdarza się coraz częściej.

4.2. Samorządowe kolegia odwoławcze – już dawno przestały być „samorządowe”. Nie mogą wydawać decyzji merytorycznych w sprawach stanowiących zadania własne JST (należy przywrócić stosowny zapis w KPA). Niezbędna jest **nowelizacja KPA i przebudowa systemu odwołań od decyzji administracyjnych**.

4.3. Wojewoda – w większym niż dotąd stopniu powinien wydawać **rozstrzygnięcia nadzorcze** w wypadku braku (zaniechania) przewidzianych prawem działań przez organy JST.

4.4. Należy ograniczyć, analogicznie jak w przypadku podmiotów gospodarczych, **liczbę i czas trwania kontroli prowadzonych równocześnie**.

Należy przywrócić poszanowanie zawartej w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasady **samodzielności JST** (w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność), która **podlega ochronie sądowej** (art. 165 ust. 2). Kontrole mogą być prowadzone wyłącznie pod względem zgodności działań JST z prawem.

5. Inne problemy ustrojowe

5.1. Prawo zrzeszania się i współpracy międzynarodowej nie może zależeć od decyzji urzędnika MSZ. Ustawa może tylko określać zasady prowadzenia współpracy (art. 10 EKSL).

5.2. Ochrona granic społeczności lokalnych musi oznaczać obowiązek konsultacji, możliwie w drodze referendum. Procedura powinna umożliwiać odwołanie od (projektu) rozporządzenia **przed jego wejściem w życie**.

5.3. Społeczności lokalne i regionalne muszą mieć wpływ na publiczne media regionalne.

6. Etyka w działalności samorządowej

6.1. Podstawą kształtowania zasad funkcjonowania organów i administracji samorządowej są:

- 1) **Europejski Kodeks Dobrej Administracji**, uchwalony 6 września 2001 przez Parlament Europejski, opublikowany w Polsce m.in. przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2005).
- 2) **Europejski Kodeks Radnego**, przyjęty 17 czerwca 1999 przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy – dotyczący politycznej uczciwości osób pełniących funkcje publiczne z wyboru.

6.2. Zasadniczej zmianie powinna ulec filozofia przepisów antykorupcyjnych – należy **wyeliminować uznaniowość w procedurach administracyjnych**, a nie wprowadzać regulacji zastępczych.