Rewolucja prawa samorządowego?

Kategoria: Aktualności
Opublikowano: niedziela, 20, styczeń 2013 03:00
Jarosław Komża
Odsłony: 1689

Zgodnie z zapowiedzią w raportach *"Ocena sytuacji samorządów lokalnych"* oraz *"Biała księga obszarów metropolitalnych"* (oba przedstawiliśmy naszym Czytelnikom ostatnio), resort administracji już po kilku dniach przedstawił do konsultacji społecznych projekt założeń ustawy o poprawie warunków świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego. Dokument zawiera propozycje zmian przedstawione w obu raportach. Autorzy przewidują przedłożenie projektu Komitetowi Stałemu Rady Ministrów na przełomie I i II kwartału br.

Zaproponowane zmiany przepisów uporządkowano w czterech grupach tematycznych: (1) zwiększenie samodzielności i elastyczności działania JST; (2) współpraca JST; (3) dobrowolne łączenie JST; (4) poprawa procedur realizacji zadań.

Zwiększenie samodzielności i elastyczności działania JST

Autorzy założeń uznają, że samodzielność i elastyczność działania samorządu terytorialnego ograniczane są obecnie przez rozwiązania szczegółowo opisujące struktury organizacyjne JST. *"Zamiast o samorządzie, przepisy często stanowią o samych instytucjach samorządowych, np. urzędach, ośrodkach pomocy społecznej, powiatowych centrach pomocy rodzinie, domach pomocy społecznej czy instytucjach kultury. W konsekwencji, z 2809 JST „wydziela" się blisko 59 tys. jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Tym samym, każda jednostka samorządu terytorialnego przypomina raczej zbiór instytucji, niż jeden organizm. Istnieje również blisko 6 tys. samorządowych osób prawnych."* Zwiększenie zdolności JST do kształtowania struktur organizacyjnych w wielu przypadkach ułatwi dostosowanie modeli zarządzania do warunków lokalnych. Przyczyni się do integracji usług świadczonych mieszkańcom. Umożliwi w większym stopniu powstawanie centrów usług wspólnych. Łatwiejsza będzie też współpraca samorządów, w szczególności posiadających skromniejsze zasoby. Zakładane zmiany mają w konsekwencji prowadzić do obniżenia kosztów działalności i racjonalizacji gospodarowania zasobami jednostki samorządu terytorialnego.

Wychodząc z powyższego założenia, na podstawie zgłoszonych przez samorządowców propozycji zmian resort administracji proponuje: (1) Wprowadzenie możliwości wykonywania zadań ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie (miejskich ośrodków pomocy rodzinie) w ramach, odpowiednio - urzędów gmin i starostw powiatowych (w tym urzędów miast na prawach powiatu); (2) Wprowadzenie możliwości łączenia zadań różnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w danej jednostce samorządu terytorialnego w jednej jednostce organizacyjnej; (3) Stworzenie możliwości prowadzenia gminnej działalności kulturalnej dodatkowo w formie wspólnej jednostki organizacyjnej gmin, przy zachowaniu obowiązku wykonywania określonych zadań i dostępności usług dla mieszkańców; (4) Stworzenie możliwości wykonywania zadań biblioteki szkolnej przez bibliotekę publiczną; (5) Wprowadzenie możliwości organizowania działalności kulturalnej dodatkowo w formie samorządowej jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego; (6) Wprowadzenie możliwości tworzenia przez JST jednostek organizacyjnych (zarówno posiadających osobowość prawną jak i jej nieposiadających) do wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej samorządowych jednostek organizacyjnych oraz zapewnienia innych warunków dla ich funkcjonowania; (7) Wprowadzenie możliwości powierzenia kierownikowi samorządowej jednostki organizacyjnej utworzonej do obsługi finansowej zadań głównego księgowego samorządowej jednostki organizacyjnej.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego

Potrzeba usprawnienia metod i form współpracy pomiędzy JST postulowana była już od dawna. Jednak

Phoca PDF

ze względu na zasady nowej polskiej polityki rozwoju oraz nowej europejskiej polityki spójności, stała się ona koniecznością. Bowiem, jak wielokrotnie naszych Czytelników informowaliśmy, podmiotem zintegrowanych polityk publicznych mają być obecnie nie jednostki administracyjne, a obszary funkcjonalne różnego typu. Ich specyfika, w tym przede wszystkim obszarów metropolitalnych (mówi o tym obszernie raport *"Biała księga obszarów metropolitalnych"*) wymaga integracji i koordynacji świadczenia usług publicznych przez wiele podmiotów wchodzących w skład obszaru. Biorąc pod uwagę powyższe założenie, resort administracji proponuje zmiany dotyczące procedury zmian statutów związków gmin - istniejących i rejestracji nowych, a także wprowadza zapowiadaną nowość - możliwość tworzenia związków powiatowo-gminnych. Cała procedura dotycząca związków ma być przeniesiona z rozporządzenia do ustawy.

Organ stanowiący związku międzygminnego ma przyjmować projekt uchwały w sprawie zmiany statutu i przesyłać do uzgodnienia wojewodzie. Jeżeli wojewoda nie przedstawiłby negatywnego stanowiska w terminie 30 dni, projekt uważany byłby za uzgodniony. Ewentualne nieuzgodnienie projektu statutu następowałoby w formie aktu nadzorczego, który podlegałby kontroli sądu administracyjnego. W przypadku uzgodnienia projektu statutu zgromadzenie związku mogłoby podjąć uchwałę o zmianie statutu mając pewność, iż wojewoda nie wniesie rozstrzygnięcia nadzorczego. Podjętą uchwałę zgromadzenie rozsyłałoby następnie do gmin członkowskich, które miałyby określony termin (np. 30 dni) na wniesienie ewentualnego protestu (w formie uchwały). Skutkiem protestu byłoby wstrzymanie wykonania uchwały zgromadzenia i wymóg ponownego rozpatrzenia sprawy. Jeżeli żadna z gmin członkowskich nie wniosłaby protestu, zgromadzenie przekazywałoby uchwałę do wojewody, który oceni jej legalność (z uwagi na wcześniejsze wydanie opinii powinna to być formalność). Następnie, w odróżnieniu od dotychczasowej procedury, całość nadesłanej przez związek dokumentacji pozostawałaby u wojewody. Ten zgłaszałby ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej w postaci elektronicznej dane, które organowi rejestrowemu potrzebne są do uzupełnienia danych rejestru. Zgłoszenie opatrywane byłoby przez wojewodę bezpiecznym podpisem elektronicznym. Organ rejestrowy rejestrowałby zmianę statutu w rejestrze. Następnie wojewoda dokonywałby publikacji obwieszczenia o zmianie statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wprowadzenie przedstawionych rozwiązań powinno spowodować usprawnienie i przyspieszenie procedur rejestracji. Ponadto rezygnacja z podejmowania uchwał przez rady gmin członkowskich pozwoli na skrócenie czasu trwania procedury.

Resort zakłada wprowadzenie do ustawy o samorządzie powiatowym rozdziału, który określi podstawy ustroju związku powiatowych, procedury tworzenia (z analogicznymi do związków gmin zmianami) i zakres wykonywanych zadań.

Warto w tym miejscu wspomnieć, co na temat zarządzania obszarami metroplitalnymi zapisano w tzw. białej księdze (o najważniejszych wnioskach z raportu pisaliśmy ostatnio w artykule *"Biała księga metropolii gotowa"*). Czytamy tam, że zarządzanie obszarami metropolitalnymi znacznie utrudnia konkurencja pomiędzy gminami podmiejskimi o pozyskanie mieszkańca metropolii, a co za tym idzie jego udziału w podatku dochodpwym. Skoro tak w opinii autorów raportu należy wprowadzić zachęty do współpracy pomiędzy tymi gminami - także finansowe. Mamy tego odzwierciedlenie w założeniach ustawy. Z kolei raport informuje, iż w odpowiedzi na pytanie, jaka jest preferowana forma zarządzania obszarem metropolitalnym uczestnicy konsultacji najczęściej wskazywali związek międzygminny (ewentualnie gminno-powiatowy). Dlatego biała księga poświęca sporo uwagi uelastycznieniu form współpracy pomiędzy JST, w tym wprowadzeniu związków gminno-powiatowych. Konsekwentnie znajdujemy te propozycje w założeniach ustawowych. Natomiast, jako docelową formę zarządzania

Phoca PDF

obszarem metropolitalnym raport przedstawia formułę powiatu metropolitalnego. Przy czym urzędnicy ministerstwa wyraźnie jednocześnie zapowiedzieli, iż nie będą narzucać samorządom z góry jednego, konkretnego rozwiązania. I rzeczywiście, znajdujemy tego potwierdzenie w założeniach ustawy. A właściwie nawet więcej. Bowiem w założeniach na temat powiatu metropolitalnego nie ma ani słowa. Czyli nie wprowadzono tego rozwiązania ani jako sugerowanego (jak należałoby się spodziewać po wzmiance w białej księdzei), ani też jako dopuszczanego.

Zachęty do łączenia się jednostek samorządu terytorialnego

W raporcie MAiC *"Ocena funkcjonowania JST"*, w kontekście analizy sytuacji finansowej samorządów i możliwości jej poprawy zwraca się uwagę - wyraźnie kładąc na ten aspekt nacisk - na "*znaczące rozdrobnienie samorządów, które charakteryzuje niemałą grupę gmin i powiatów"*. Proponuje się łączenie mniejszych samorządów w większe organizmy (szczególnie małych gmin wiejskich). Koncepcja dobrowolnego łączenia się samorządów odzwierciedlona została w założeniach ustawy wraz z zaproponowaniem modyfikowacji zachęt do tego skłaniających.

MAiC proponuje wprowadzenie mnożnika, który korygowałby zachętę indywidualnie dla każdej nowoutworzonej jednostki. Mnożnik opierałby się na proporcji pomiędzy średnimi dochodami per capita z tytułu udziału gmin w PIT na poziomie całej Polski oraz dochodami per capita z tytułu udziału w PIT nowopowstałej gminy. Tym samym gminy z mniejszymi wpływami z PIT otrzymywałyby silniejsze wsparcie. Mnożnik działałby jedynie w górę - tzn. gminy o dochodach per capita z tytułu udziału w PIT powyżej średniej krajowej otrzymywałyby nadal zachętę w wysokości 5 p.p. Przykładowo, nowotworzona gmina o dochodzie per capita z udziału w PIT dwa razy mniejszym niż średnia krajowa, zamiast 5 p.p. zachęty, otrzyma zachętę na poziomie 10 p.p. Zmianie nie uległaby podstawa mechanizmu - wzrost udziału w PIT. Nie zmieniłby się także okres udzielania wsparcia. Analogiczne rozwiązania proponuje się dla łączenia powiatów.

Wdrożenie nowej konstrukcji wymagałoby zmiany art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz rozstrzygnięcia niektórych kwestii związanych z tworzeniem nowej jednostki w wyniku połączenia. W związku z tym proponuje się wprowadzenie szeregu rozwiązań:

1. nowa jednostka samorządu terytorialnego powstała w wyniku połączenia dwóch (lub więcej) innych jednostek stawałaby się prawnym następcą tychże. Wchodzi zatem w prawa i obowiązki wynikające z zawartych dotychczas umów i porozumień, staje się organem właściwym albo stroną we wszystkich wszczętych i niezakończonych postępowaniach administracyjnych i sądowych. Przejmuje także mienie jednostek w wyniku połączenia których powstała;
2. uchwalone dotychczas akty prawa miejscowego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, statuty jednostek pomocniczych byłyby ważne do czasu ustanowienia nowych aktów przez organy nowej jednostki;
3. z dniem utworzenia nowej gminy pełnomocnik ds. utworzenia gminy (z usg) przejmie wykonywanie zadań i kompetencji jej organów do czasu ukonstytuowania się nowych organów gminnych; podobna zmiana nastąpiłaby w uosp. Do zadań pełnomocnika należałoby między innymi ocena, które jednostki organizacyjne łączonych gmin i powiatów powinny być połączone organizacyjnie z dniem utworzenia nowej jednostki, a które winny działać na dotychczasowych zasadach albo zostać zlikwidowane czy przygotowanie urzędu nowej gminy (lub starostwa powiatowego) do wykonywania zadań publicznych z chwilą utworzenia nowej jednostki itp.;
4. projekt budżetu nowej jednostki przygotowany przez pełnomocnika i skonsultowany z regionalną

Phoca PDF

izbą obrachunkową stałby się podstawą jej gospodarki finansowej do czasu uchwalenia budżetu;

5. aby zapewnić racjonalne wykorzystanie pieniędzy na finansowanie wyborów nowych organów samorządu, proponuje się uregulowanie przypadków, w których zmiany wchodziłyby w życie z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory samorządowe. Podziału obszaru nowej (ale jeszcze nieistniejącej) jednostki na okręgi wyborcze dokonywać mógłby pełnomocnik lub komisarz wyborczy. Rozwiązanie takie stanowi gwarancję, że od pierwszych dni funkcjonowania nowej jednostki samorządu terytorialnego funkcjonować będą jej organy. Na czas pierwszej kadencji, liczba radnych rady nowej jednostki zwiększyła się w stosunku do wartości określonych obecnie w uosg i uosp - nie przekraczałaby 70% sumy radnych połączonych jednostek (w gminach do 15 tys. mieszkańców—21 radnych).

Zmiany w przepisach materialnego prawa administracyjnego regulujących wykonywanie zadań publicznych

W założeniach ustawy przewiduje się zmiany w ustawach:

(1) o podatku od spadków i darowizn; o podatku od czynności cywilnoprawnych; o podatkach i opłatach lokalnych; o podatku leśnym, o podatku rolnym:

- doprecyzowanie definicji budowli;
- doprecyzowanie pojęcia względy techniczne;
- uregulowanie kwestii wyłączenia zasad odpowiedzialności solidarnej w przypadku garaży wielostanowiskowych stanowiących odrębne nieruchomości;
- dookreślenie zasad opodatkowania części wspólnych budynku, w którym wyodrębniono własność lokali oraz gruntów pod tym budynkiem;
- doprecyzowanie zakresu stosowania niektórych stawek podatku od nieruchomości (w tym dla lokali użytkowych i garaży);
- zniesienie płatności podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz leśnego w ratach w przypadku niskich kwot zobowiązania podatkowego;
- uściślenie zakresu niektórych zwolnień przedmiotowych i wprowadzenie nowego zwolnienia dla gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład cmentarzy komunalnych;
- wprowadzenie fakultatywności poboru opłat lokalnych, zniesienie preferencyjnej stawki podatku leśnego (50%) dla lasów ochronnych oraz lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych

(2) zmiany przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie ochrony zadrzewień i terenów zieleni:

- uproszczenie procedur dotyczących wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, jak też doprecyzowanie przepisów w tym zakresie;
- obniżenie wysokości opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar administracyjnych za ich usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zgłoszenie;
- w celu uproszczenia procedury związanej z uzyskaniem zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów zakłada się zawężenie katalogu wymogów formalnych wniosku o wydanie takiego zezwolenia oraz rozszerzenie katalogu sytuacji, których usunięcie drzew lub krzewów nie wymaga uzyskania zezwolenia;

Phoca PDF

(3) zmian w ustawie o drogach publicznych - przede wszystkim: rezygnacja ze wskazywania w ustawie szczególnych wytycznych dotyczących stopnia progresywnego narastania opłaty za postój, pozostawiając w tym zakresie swobodę gminom; ustawa określać będzie jedynie maksymalny poziom stawek za kolejne godziny parkowania oraz rezygnacja z ustawowego wskazywania, w jakie dni pobiera się opłatę

Kiedy nastąpią zapowiadane zmiany?

Autorzy przewidują przedłożenie projektu założeń Komitetowi Stałemu Rady Ministrów na przełomie I i II kwartału br. Samo wejście w życie nowych przepisów chcą opatrzyć długim vacatio legis, by JST mogły przygotować się do ich stosowania (z tym, że przepisy o rejestracji związków miałyby zacząć obowiązywać w nowym kształcie jak najszybciej).

Źródło: materiał MAiC dla KWRiST

Phoca PDF