



Warszawa, 8.02.2013 r.

Pan Minister Michał Boni
Ministerstwo Administracji
i Cyfryzacji
ul. Królewska 27
Warszawa

Rada Fundatorów

Jerzy Reguński
Prezes FRDL

Jerzy Stępień
Wiceprezes

Iwo Byczewski

Andrzej Celiński

Adam Kowalewski

Jan Król

Joanna Regulska

Rada Nadzorcza

Adam Kowalewski
Przewodniczący Rady

Jan Król
Wiceprzewodniczący Rady

Jerzy Cieślik

Jerzy Osiatyński

Janusz Sepiół

Joanna Staręga-Piasek

Mirosław Stec

Paweł Swianiewicz

Zarząd

Adam Aduszkiewicz
Prezes Zarządu

Krzysztof Lutostański
Wiceprezes Zarządu

Opinia Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej dotycząca

projektu założeń ustawy o poprawie warunków świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego

Projekt założeń ustawy jako cel proponowanej regulacji wskazuje „poprawę warunków świadczenia przez JST usług na rzecz mieszkańców” i proponuje wprowadzenie zmian legislacyjnych w czterech wskazanych grupach tematycznych:

- 1) zwiększenie samodzielności i elastyczności działania jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) współpraca jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) dobrowolne łączenia jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) poprawa procedur realizacji zadań.

Wszystkie te tematy są istotne i dlatego inicjatywę Ministerstwa należy ocenić bardzo pozytywnie. Uważamy jednak za nasz obowiązek przedstawić kilka uwag, opartych o bogate, ponad dwudziestoletnie doświadczenia naszej Fundacji, uzyskane tak w okresie kształtowania JST, jak i późniejszej współpracy z nimi.



1. W naszej ocenie, przygotowując propozycje zmian dotyczących warunków świadczenia usług przez JST warto przypomnieć pojęcie samorządności podane w ratyfikowanej w całości przez Polskę Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Zgodnie z Kartą „Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

Interes mieszkańców powinien więc stanowić podstawę podejmowania działań przez samorząd. Ustawy powinny określać cele i zadania, a nie sposób ich realizacji. Inaczej samorządność staje się fikcją.

Należy przywrócić swobodę dotyczącą nie tylko organizacji, ale i zakresu zaspakajania potrzeb. To nie ustawy określają interes mieszkańców poszczególnej JST, lecz oni sami poprzez wybrane przez siebie władze. Obecne orzecznictwo z reguły żąda wskazania podstaw ustawowych upoważniających do podjęcia działania. Jest to sprzeczne z Konstytucją, a także z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. Niezbędne jest upoważnienie organów stanowiących do podejmowania działań o charakterze lokalnym, niezastrzeżonych ustawowo do kompetencji innych instytucji publicznych, zgodnie z zapisem zawartym w Konstytucji (zasada klauzuli generalnej).

Słusznie proponuje się zwiększenie elastyczności i uprawnień JST do określania sposobu realizacji zadań, w tym tworzenia porozumień z innymi JST. Jednak trzeba pamiętać, że deregulację, o której często mówi minister Michał Boni, **realizować trzeba poprzez likwidację istniejących zapisów, a nie poprzez tworzenie nowych.**

Dlatego należy poprzeć podaną listę propozycji (część III, punkt 1.2, str. 5 założeń ustawy), jeśli określa ona cele, którym ma służyć nowa ustawa. Należy przeciwstawić się im stanowczo, jeśli to mają być propozycje zapisów ustawowych.

Enumeratywne określanie ustawowo, co gminom wolno oznacza, że jednocześnie określa się, czego im nie wolno. Praktyka wskazuje bowiem, że wszystkie indykatywne,



otwarte wykazy kompetencyjne, w praktyce orzecznictwa stają się wykazami zamkniętymi. Przykładem może służyć art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, który wymienia przykładowe zadania gmin, zaczynając od słowa „w szczególności”. Tymczasem orzecznicy traktują go jako listę zamkniętą i uważają, że gminy nie mają prawa podejmowania zadań tam niewymienionych. Podejmowane w przeszłości próby dopisywania do tej listy zadań, które zostały w orzecznictwie zakwestionowane, doprowadziło do iście kuriozalnych zapisów szczegółowych, a nie rozwiązało problemu, bo zawsze pojawiają się nowe zadania.

Dlatego kontynuowanie tej metody i wprowadzanie do ustaw nowych regulacji określających, co JST wolno prowadzi do dalszego ograniczania swobód i elastyczności, które słusznie Ministerstwo chce poszerzać.

Właściwą drogą jest:

- 1) konsekwentne wpisywanie wszędzie standardowego tekstu, że sposób i organizację realizacji zadania własnego JST określa jej organ stanowiący. Być może należy ten zapis odpowiednio rozszerzyć, aby pokrył on postulaty zawarte w punktach 1, 2, 3, 5, 6 i 7 wymienionych w części III, pkt. 1.2 założeń ustawy,
- 2) sprawa łączenia bibliotek szkolnych i publicznych jest zablokowana przez zapisy w Karcie Nauczyciela o uprawnieniach bibliotekarzy-nauczycieli oraz przez inne zapisy w przepisach oświatowych; te zapisy są nad wyraz szkodliwe i trzeba je usunąć,
- 3) łączenie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej różnych jednostek jest racjonalne, a wręcz konieczne, są jednak bariery w ustawach specjalistycznych, a więc bez ich usunięcia cały proces zmiany nie będzie skuteczny.

2. Słusznie podkreśla się konieczność rozbudowy mechanizmów współpracy między lokalnymi JST (gminy i powiaty). Trzeba zezwolić na tworzenie związków gmin i powiatów. Ale należy dokonać tego zapisem generalnym, stwierdzającym, że JST mają prawo zawierać porozumienia dotyczące wspólnego realizowania zadań publicznych w ramach swoich kompetencji z innymi JST. Nie chodzi tu tylko o sprawy opieki społecznej, ale



i wiele innych spraw, np. współpracy gmin i powiatów w przeciwdziałaniu bezrobociu. Warto odnotować kuriozalne orzeczenie organów nadzoru, kwestionujące wydatki gminy na rzecz zwiększania liczby miejsc pracy, oparte na stwierdzeniu, że to działanie należy do kompetencji powiatów, więc gminy nie mają prawa wspierać walki z bezrobociem.

3. Sprawa łączenia JST jest delikatna, złożona i nie wolno jej sprowadzać do kosztów usług. Samorząd opiera się na wspólnotach mieszkańców o wspólnych interesach i potrzebach. Wiadomo, że samorządność funkcjonuje efektywniej w jednostkach małych, gdzie związki międzyludzkie są bardziej widoczne i odczuwalne.

W gminach większych związki między władzą samorządową i mieszkańcami są słabsze, a ich udział w sprawach publicznych jest bardziej ograniczony. Efekty zaangażowania społecznego stają się zatem też mniejsze, z oczywistą szkodą dla rozwoju. Łączenie gmin może więc prowadzić do ograniczania zaangażowania obywatelskiego.

W Europie mamy dwa modele: gmin małych, dających wyższe efekty społeczne, ale ograniczonych w możliwościach działań gospodarczych oraz gmin dużych, mających szerokie kompetencje, ale o słabszych związkach społecznych. Samorząd lokalny funkcjonujący w Polsce jest bliższy temu drugiemu modelowi. I w imię efektywności ekonomicznej nie można powodować zagrożeń dla samorządności, która przyniosła Polsce tak wiele dobrego.

Łączenie gmin będzie dotyczyć tylko niewielu przypadków. Sieć osadnicza jest ustabilizowana i podział na gminy również, więc sprawa może mieć tylko marginalne znaczenie. Należy przypomnieć, że w 1990 roku, gdy umożliwiono zmiany podziału administracyjnego na wniosek społeczności lokalnych, wniosków była znikoma liczba. Można będzie ewentualnie połączyć kilka powiatów. Wątpliwe jest więc przywiązywanie istotnego znaczenia do mechanizmów łączenia JST.

Natomiast zaprezentowane koncepcje wykorzystania zachęt finansowych do wspierania łączenia się JST budzą zasadnicze wątpliwości. Obawiamy się, że jest to droga donikąd. Jej nieskuteczność wykazało dotychczasowe doświadczenie. Zanim



podejmie się ten wątek, należy głębiej zbadać czynniki decydujące o tworzeniu się gmin lub, co istotniejsze, wydzieleniu się nowych. Łączenia się gmin nie zaobserwowaliśmy.

W naszej ocenie decydujące są zupełnie inne czynniki niż finansowe. Przy tworzeniu podziału kraju na gminy kluczowe okazały się elementy takie, jak prestiż dla miejscowej elity, możliwość zatrudnienia w gminie lub jej agendach, możliwość udziału w sprawach publicznych, rozdziału środków itp. Natomiast czynnikiem decydującym o podziale gminy było na ogół poczucie dyskryminacji obszarów peryferyjnych przez władze centralnej miejscowości. Miejscowości będące siedzibą gminy, a szczególnie miasta w gminach miejsko-wiejskich, mają silną reprezentację we władzach (choćby ze względu na koncentrację ludności i związaną z tym liczbę radnych) i stąd uprzywilejowują te miejscowości ze szkodą dla obszarów peryferyjnych. Ten brak zaufania i rozgoryczenie było kluczowym bodźcem podziału. A przy próbach łączenia będzie on występować specjalnie mocno. Opór będą stwarzać miejscowe elity, które na połączeniu stracą. Zagrożony będzie miejscowy rynek pracy. Kto zaryzykuje poparcie likwidacji gminy, urzędu i innych gminnych agend? To może oznaczać cofnięcie się w rozwoju danej miejscowości. A kogo mogą interesować zachęty finansowe, jeśli korzystać z nich będą już inni ludzie?

Usprawnienia w świadczeniu usług przez JST i racjonalizacji ich kosztów w naszej ocenie nie warto szukać w łączeniu samorządów, ale we wspieraniu współpracy między nimi. I to nie tylko w formie związków, ale po prostu umów o współdziałaniu w różnych dziedzinach, również w tworzeniu proponowanych w założeniach ustawy jednostek organizacyjnych służących do wspólnej obsługi administracyjnej czy finansowej. Należy wyszukiwać, wspierać, popularyzować, a może nawet inicjować aktywność samorządów w poszukiwaniu nowych dróg współpracy. Warto przeanalizować inicjatywę Świdnicy, Lubina i 112 JST w sprawie wspólnego negocjowania cen energii, czy coraz liczniejsze pomysły tworzenia wspólnych strategii rozwojowych dla grup samorządów. Część tych inicjatyw generują oddolnie same samorzady, część jest już wspierana przez programy rządowe. To są nowatorskie mechanizmy. Trzeba zbadać, czy takie poszukiwania i inicjatywy nie będą natrafiać na bariery formalne i biurokratyczne, a jeżeli tak będzie, wspierać ich usuwanie.



Trzeba ułatwiać tworzenie związków jednostek samorządu terytorialnego. Ale mówiąc o związkach należy przeanalizować sprawy odpowiedzialności za obsługę mieszkańców. Organy orzecznictwa stoją na stanowisku, że przekazanie związkowi realizacji zadań oznacza, że to związek, a nie konkretna JST za nie odpowiada. Należy zadać sobie pytanie, czy oznacza to zdjęcie odpowiedzialności społecznej i politycznej z władz danej JST? Na Śląsku spotkaliśmy się z orzeczeniem organu nadzoru, który zakwestionował uchwałę rady o wsparciu dodatkowymi środkami zadań zleconych związkowi. Gmina chciała coś zrobić dodatkowego na własny koszt poza programem działania związku. Prawnicy stanęli na stanowisku, że jak zlecono, to gmina już nie ma nic do tego. Należałoby zweryfikować takie rozstrzygnięcia od strony prawnej, ale od strony logicznej jest to absurd. Nie pozwala się bowiem gminie dodatkowo podnieść poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkańców w dziedzinie, za którą odpowiada, tylko dlatego, że przekazała realizację zadania komuś innemu.

Podsumowując naszą opinię dotyczącą założeń ustawy, doceniamy inicjatywę Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, bo problemy w samorządach narastają i wiele z nich wymaga już pilnej interwencji. Wydaje się, że kierunek zmian zaprezentowany w założeniach jest właściwy i dotyka wielu kwestii bardzo istotnych dla JST, jednak niepokój budzi pewna fragmentaryczność podejścia i skupienie się głównie na samorządzie jako dostawcy usług dla mieszkańców.

Prezes

Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

Jerzy Regulski