

NAJWAŻNIEJSZE POSTULATY GENERALNE SAMORZĄDÓW WOJ. ŚLĄSKIEGO WOBEK NOWEGO PARLAMENTU I RZĄDU RP

I. POSTULATY DOTYCZĄCE USTROJU JST

1. Zapewnienie poszanowania konstytucyjnych standardów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Konstytucja RP w rozdziale 7 zawiera kilka podstawowych zasad dot. funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym zasadę samodzielności JST (przy jej sądowej ochronie), domniemania kompetencji, adekwatności finansowania w stosunku do przekazanych zadań, jak również określa - co prawda nie w sposób bezpośredni - zasadę rządów przedstawicielskich w JST, stanowiąc iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych oraz że wybory do organów stanowiących mają charakter powszechny, równy, bezpośredni przy zachowaniu reguły głosowania tajnego. Konstytucja RP przewiduje także możliwość decydowania przez członków wspólnoty samorządowej w drodze referendum, jednak zdaniem licznych przedstawicieli doktryny prawa zakres decyzji podejmowanych w drodze referendum ma charakter ograniczony. Zatem funkcjonowanie za pośrednictwem organów przedstawicielskich jest podstawową formą funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

W praktyce szeroko naruszany jest również art. 167 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, iż zmiany w zakresie zadań i kompetencji JST następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

2. Przywrócenie poszanowania klauzuli generalnej określającej zakres działania jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorządowi terytorialnemu przysługuje domniemanie kompetencji w wykonywaniu zadań publicznych, niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. W praktyce jednak zasada ta jest notorycznie łamana, ponieważ organy nadzoru (np. RIO) oraz sądy administracyjne żądają wskazywania przez JST konkretnej podstawy prawnej dla każdej czynności podejmowanej przez ich organy. W miejsce tzw. klauzuli generalnej, tj. generalnej normy (zespołu norm) kompetencyjnej, w praktyce stosowania prawa wprowadzono wymaganie konkretnych i szczegółowych upoważnień dla wykonywania przez JST zadań publicznych, co należy traktować jako relikty praktyk funkcjonujących w poprzednim systemie (w szczególności wymaganie wskazania takiej podstawy formowane jest w odniesieniu do wydatkowania wszelkich środków publicznych przez JST). Na gruncie obecnego stanu prawnego praktyki te są nie do obrony, tym niemniej czynnikiem wspomagającym formułowanie tego typu wymagań jest stan permanentnego chaosu legislacyjnego, w tym nadregulacji normatywnej i zmiennej w przestrzeni i czasie wykładni prawa. W codziennej praktyce wyżej wzmiankowane wymagania są jednym z głównych elementów skutecznie utrudniających funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

3. Powrót do modelu państwa zdecentralizowanego, w którym samorząd lokalny jako ważny element władzy publicznej realizuje podstawowe usługi dla mieszkańców.

Należy dokonać odwrócenia kierunku wprowadzonych w ostatniej kadencji parlamentarnej zmian prawa samorządowego w Polsce, w szczególności o charakterze ustrojowym, które zmierzały do ponownej centralizacji Państwa oraz daleko idącego redukcji możliwości rzeczywistego uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, zagwarantowanego w Konstytucji RP. Zmiany te miały wymiar zarówno

kompetencyjny, jak i finansowy. Działania te naruszały konstytucyjną zasadę pomocniczości i prowadziły do ograniczenia przysługujących wspólnotom lokalnym praw. Jednym z ewidentnych przykładów takich działań było odebranie organom stanowiącym gmin prawa do podejmowania decyzji w sprawie wysokości taryf za usługi wodno-kanalizacyjne w zależności od lokalnych uwarunkowań i infrastruktury. Innym przykładem była centralizacja funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

4. Zniesienie ograniczenia w długości sprawowania funkcji wójta, burmistrza i prezydenta, tj. dwukadencyjności w samorządach.

Należy przywrócić lokalnym społecznościom możliwość wyboru osób, które w ocenie większości w najlepszy sposób będą sprawować funkcję wójta / burmistrza / prezydenta w danej gminie. Uzasadnione jest w związku z tym odejście od ograniczenia liczby kadencji, które w organie wykonawczym gminy może pełnić konkretna osoba. W perspektywie długookresowej wprowadzenie dwukadencyjności będzie szkodliwe dla samorządności lokalnej w Polsce, prowadząc w konsekwencji do jej osłabienia. Ograniczenie liczby kadencji do dwóch budzi też duże wątpliwości w kontekście zgodności z Konstytucją RP pod kątem ograniczenia prawa wyborczego, w tym nieuzasadnionego ograniczenia biernego prawa wyborczego. Podkreślić należy, iż istniejące rozwiązania prawne dają obywatelom skuteczne narzędzia zmiany lokalnej władzy, gdy zmiana taka w odczuciu społecznym jest konieczna (zarówno w momencie wyborów samorządowych, jak i w trakcie kadencji w drodze referendum). Funkcjonowanie samorządu terytorialnego poddane jest ponadto drobiazgowemu nadzorowi ze strony licznych instytucji Państwa (z jednej strony nadzór prawny sprawowany przez wojewodę, a z drugiej strony funkcjonowanie wszelkich instytucji kontrolnych, takich jak: NIK, kontrola skarbową, regionalne izby obrachunkowe, CBA, a kończąc na orzecznictwie samorządowych kolegiów odwoławczych czy sądów administracyjnych). Istnieją zatem różnorodne mechanizmy pozwalające na zapobieganie i korygowanie skutków ewentualnych nieprawidłowości, o których była mowa w uzasadnieniach inicjatorów ograniczenia liczby kadencji.

Dwukadencyjność może przyczynić się do takiego zarządzania gminą, które będzie preferowało krótkoterminowe korzyści i efekty kosztem rozwiązań zapewniających długotrwałe rozwiązywanie problemów strukturalnych gminy i wpływających na jej długofalowy rozwój. Takie aspekty życia wspólnoty lokalnej jak: silna gospodarka lokalna, zagospodarowanie przestrzenne, uwarunkowania infrastrukturalne i środowiskowe czy zjawiska demograficzne kształtują się przeważnie w dłuższym okresie. Praktyczne doświadczenie wskazuje, iż te gminy, które cechują się ciągłością władzy, odnoszą z reguły większe sukcesy niż gminy, w których takiej ciągłości brakuje, ponieważ jedynie w dłuższym okresie możliwa jest realizacja określonej wizji rozwoju.

II. POSTULATY DOTYCZĄCE FINANSOWANIA JST

1. Stworzenie stabilnego systemu finansów samorządowych, opartego o zróżnicowane źródła dochodów, umożliwiającego ciągłą i niezachwianą realizację zadań własnych.

Konstytucyjna zasada samodzielności JST powinna mieć odzwierciedlenie również w zapewnieniu finansowych możliwości realizacji przez gminy i powiaty zadań własnych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych. Rzeczywisty zakres granic samodzielności samorządu terytorialnego wyznacza jednak ustawodawca poprzez przekazanie JST części kompetencji administracji publicznej oraz związanych z nimi środków finansowych i stworzenie prawnych warunków ich realizacji. Samorządy lokalne powinny zostać zatem wyposażone w dochody własne umożliwiające samodzielne wykonywanie najważniejszych zadań własnych w sposób ciągły i niezachwiany. Również planowanie rozwoju gminy, powiatu w dłuższej perspektywie wymaga określenia stabilnych, przewidywalnych i precyzyjnych zasad finansowania. Mające miejsce w ostatnich latach - na skutek zmian legislacyjnych i decyzji Rządu - ograniczanie dochodów własnych samorządów i zastępowanie części ubytków finansowych JST transferami środków z budżetu centralnego w sposób doraźny, nieprzewidywalny i w wielu wypadkach nie oparty na obiektywnych zasadach i kryteriach, nie tylko utrudnia planowanie bieżące w perspektywie rocznej, ale przede wszystkim uniemożliwia odpowiedzialne planowanie rozwoju JST

w perspektywie wieloletniej i racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi. Przydzielanie przez władzę centralną w sposób arbitralny środków finansowych prowadzi do pozbawienia samorządu terytorialnego rzeczywistej autonomii w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnych – czyli de facto do osłabiania samorządności.

2. Zapewnienie pełnego finansowania realizacji zadań zleconych.

Przekazanie w drodze ustaw zadań z zakresu administracji rządowej do realizacji JST powinno odbywać się przy jednoczesnym zabezpieczeniu na ich wykonanie środków finansowych w wysokości umożliwiającej sprawną realizację tych zadań (art. 166 i 167 Konstytucji RP oraz art. 49 ustawy o dochodach jst). Tymczasem praktyka jest taka, iż JST otrzymują niedoszacowane kwoty, których wysokość nie zapewnia możliwości prawidłowego wykonania nałożonych zadań, co powoduje w praktyce konieczność współfinansowania ich w znacznym zakresie przez JST z własnych środków. Samorządy w ramach własnych środków wyasygnowują milionowe kwoty, aby zapewnić sprawną, możliwie szybką obsługę mieszkańców. Bez tych środków załatwienie spraw przez mieszkańców wydłużyłoby się w niektórych wypadkach nawet do kilku miesięcy. Ustawodawca zapewnił co prawda możliwość prawnego ubiegania się o zwrot poniesionych na zadania zlecone wydatków, jednakże sprawy sądowe są długotrwałe, a wzrost kosztów sądowych powoduje, że części samorządów nie stać na kosztowne procesy.

Realizowana przez kolejne rządy polityka w zakresie finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej daleka jest zatem od powyższych zapisów ustawowych i w znacznym stopniu ogranicza możliwość rzetelnego wykonania ciążących na JST obowiązków. Realizacja zadań zleconych nie może bowiem pociągać za sobą sytuacji, w której ograniczona będzie możliwość prawidłowej realizacji zadań własnych JST. Należy zaznaczyć, iż jednostki samorządu lokalnego nie kwestionują nałożenia na nie obowiązków związanych z realizacją zadań zleconych. Problem dotyczy bowiem nie faktu powierzenia, lecz zabezpieczenia na ten cel adekwatnych środków finansowych.

3. Zapewnienie w dochodach własnych JST udziału we wpływach z podatków pośrednich, w tym podatku VAT oraz zwrotu podatku VAT od inwestycji publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W celu zwiększenia stabilności sytuacji finansowej JST wskazane jest zdywersyfikowanie źródeł ich dochodów. Wobec tego zasadne jest rozważenie zapewnienia w dochodach własnych JST udziału we wpływach z podatków pośrednich, w tym podatku VAT oraz zwrotu podatku VAT od inwestycji publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. JST ponoszą bezpośrednio koszt podatku VAT od znacznej części dokonywanych zakupów, w tym związanych z realizowanymi inwestycjami. Podatek VAT stanowi zaś dochód wyłącznie budżetu państwa. Samorządy nie mają żadnych preferencji w stosowanych stawkach/zwolnieniach z tego podatku, nabywając towary i usługi. Prawo do dokonywania odliczeń mają natomiast mocno ograniczone (dla szeregu zadań, np. z zakresu infrastruktury drogowej, nie mają tego prawa w ogóle). W efekcie JST stają się bezpośrednim płatnikiem tego podatku, pomimo jego pośredniego charakteru. Mając na uwadze, że podstawową stawką podatku VAT w Polsce jest 23% oraz wartość realizowanych przez JST zakupów i towarów w skali całego kraju na inwestycje rozwojowe, samorządy ponoszą olbrzymie dodatkowe koszty związane z aktualnym systemem podatku VAT, który zwiększa w całości dochód wyłącznie budżetu państwa. Zwolnienie z VAT od towarów i usług nabywanych do realizacji projektów inwestycyjnych przez JST, pozwoliłoby na znaczne obniżenie kosztów realizowanych inwestycji rozwojowych, które służą społecznościom lokalnym i dzięki temu stanowiłoby mechanizm napędzający kolejne inwestycje.

Ponadto należy uwzględnić, że wprowadzone zmniejszenie obciążenia fiskalnego mieszkańców (etapowe zmiany w podatku PIT w ostatnich latach) w dużej mierze ma odzwierciedlenie w ubytkach dochodów JST. W świetle uzasadnienia Rządu, reforma podatkowa miała spowodować wzrost konsumpcji i aktywności wydatkowej mieszkańców, co oznacza zwiększenie wyłącznie dochodów budżetu państwa. Biorąc pod uwagę ów fakt, zapewnienie JST udziału w podatku VAT jest tym bardziej uzasadnione. Takie rozwiązanie zagwarantuje stabilność finansową JST i umożliwi realizację projektów rozwojowych.

4. Zapewnienie **sprawiedliwego i przejrzystego mechanizmu wyrównawczego** dla jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego posiadają bardzo zróżnicowany potencjał rozwojowy. Potencjał ten zależy w dużej mierze od osiągniętych przez nie dochodów, które z kolei są w części uzależnione od aktywności i skuteczności władz samorządowych, które stwarzają warunki dogodne dla lokalizacji na terenie danej gminy podmiotów gospodarczych, w szczególności nowoczesnych branż i przyciągające nowych mieszkańców. W części JST jest to jednak uzależnione od obiektywnych kryteriów (np. strategicznego położenia w układzie ciągów komunikacyjnych i lokalizacji dużego przemysłu) lub jest konsekwencją zapóźnień rozwojowych na przestrzeni kilku dekad. W związku z tym istnieje potrzeba częściowego wyrównywania szans między samorządami (aby dysproporcje w dochodach nie były drastycznie zróżnicowane) poprzez odpowiednie mechanizmy wyrównujące dochody. W ostatnich latach Rząd RP podejmował takie działania, jednak często nie były one oparte na uzasadnionych i jednolitych kryteriach. W związku z tym istnieje potrzeba zapewnienia mechanizmu wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego, który będzie sprawiedliwy i przejrzysty.

5. Każdorazowe i **pełne rekompensowanie ubytków w dochodach własnych** jednostek samorządu terytorialnego wynikających ze zmian w przepisach regulujących ich funkcjonowanie.

Wprowadzanie zmian w prawie skutkujących ubytkami w dochodach JST, tj. ograniczających możliwości finansowe samorządów (w ostatnich latach np. zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, czy też w dłuższym okresie uszczerbek w dochodach JST związany z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności), powinno każdorazowo być rekompensowane. W przeciwnym wypadku ograniczanie źródeł i poziomu dochodów, przy szybko wzrastających wydatkach, doprowadzi do poważnego kryzysu finansów samorządowych, który odbije się pogorszeniem jakości życia mieszkańców wielu gmin, powiatów i województw.

Uchwalane akty prawne najczęściej nie przewidują pełnej rekompensaty utraconych dochodów. Część rozwiązań przyjętych w ostatnich latach, choć słusznych doraźnie i podyktowanych w szczególności sytuacją kryzysową związaną z pandemią (rozluźnienie reguł fiskalnych dotyczących równowagi budżetowej i limitów zadłużenia), skutkują dalszym pogłębianiem zadłużenia sektora samorządowego i osłabieniem ogólnej kondycji finansowej. Konieczne są zatem instrumenty finansowe, które zwiększą bazę dochodową JST. Jednak chodzi tu o rozwiązania, które nie uderzają w podstawy systemu finansów samorządowych, tj. nie spowodują istotnej zmiany struktury dochodów samorządowych (zwiększanie transferów dotacyjnych i subwencyjnych przy jednoczesnym zmniejszaniu części istotnych dochodów własnych bieżących).

6. Przywrócenie **konkurencyjnych i przejrzystych zasad i kryteriów rozdziału środków publicznych** ze źródeł krajowych i zagranicznych.

W ramach dystrybucji środków publicznych zarówno ze źródeł krajowych, jak i zewnętrznych, w tym w szczególności pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, konieczne jest stosowanie jasnych i przejrzystych zasad rozdziału pieniędzy pomiędzy beneficjentów. W decyzjach dotyczących podziału środków finansowych (szczególnie, iż są to środki publiczne) powinny obowiązywać transparentne, merytoryczne i obiektywne przesłanki, np. zgodnie z algorytmem (uwzględniającym np. wielkość jednostki samorządowej oraz tzw. współczynnik zamożności), bądź w oparciu o jasne zasady konkursowe, w tym również konkurencyjne, które są publicznie znane, tj. dostępne wszystkim potencjalnym beneficjentom.

W ostatniej kadencji parlamentarnej mieliśmy niestety niejednokrotnie do czynienia z zaburzeniem tych podstawowych zasad, a skrajnym przykładem nietransparentnego sposobu rozdziału publicznych środków finansowych stały się kolejne edycje Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, gdzie - mimo ogromu krytycznych głosów ze strony samorządów i reprezentujących je organizacje, parlamentarzystów, świata nauki i innych - w kolejnych naborach powielano niespotykane wcześniej, negatywne praktyki. Doszło wówczas do nieuzasadnionej, olbrzymiej dysproporcji w wysokości udzielonego wsparcia poszczególnym JST. Dysproporcje te nie budziłyby tak dużych kontrowersji, gdyby podział środków był oparty o obiektywne i relatywnie sprawiedliwe kryteria, a wyniki oceny komisji przyznającej dofinansowanie były każdorazowo podawane do publicznej

wiadomości. Brak transparentnych reguł udzielania publicznego wsparcia narusza zaufanie wobec całej administracji publicznej.

III. POSTULATY DOTYCZĄCE REALIZACJI ZADAŃ JST

1. Zapewnienie **samodzielności organizacyjnej** w realizacji zadań własnych.

Samorząd terytorialny działa we własnym imieniu, a jego samodzielność w zakresie realizacji zadań własnych podlega sądowej ochronie. Nadzór nad realizacją zadań własnych powinien podlegać kontroli jedynie z punktu widzenia legalności. Niestety w ostatnich latach pojawiały się próby rozszerzenia aspektów tego nadzoru, których celem było objęcie finansów samorządu kontrolą również pod względem kryterium gospodarności. Kompetencje gmin i powiatów wynikające z ich zadań własnych są całkowite i wyłączne, a o sposobie ich realizacji powinny decydować właściwe organy JST, w tym decydując o sposobie gospodarowania majątkiem. Samorzędy lokalne powinny przy tym decydować samodzielnie w zakresie organizacji i współdziałania przy realizacji zadań własnych. Powinny mieć swobodę w dostosowaniu swoich struktur organizacyjnych do lokalnych uwarunkowań i zasobów finansowych, którymi dysponują (powierzyć je własnym jednostkom organizacyjnym albo podmiotom zewnętrznym: publicznym, społecznym bądź prywatnym), z zachowaniem procedur wymaganych prawem. JST, wykonując swoje zadania, powinny mieć możliwość swobodnego współdziałania z innymi jednostkami w różnorodnych formach, określonych w przepisach prawa. Naruszeniem tych zasad są np. przepisy dot. budżetu partycypacyjnego, narzucające niepotrzebne usztywnienie stosowanych rozwiązań, które społeczności lokalne (organy gminy wraz z mieszkańcami) wypracowały we własnym zakresie przez kilka lat, wyciągając wnioski z konkretnych doświadczeń i uwarunkowań.

2. Określenie **standardów realizacji zadań zleconych**.

W celu stworzenia sprawnie działającego systemu dotacji celowych na zadania zlecone bardzo ważne jest, aby możliwie duża część tych zadań była wykonywana przez samorzędy w ujednolicony sposób. Standaryzacja realizacji zadań zleconych jest kluczowym elementem, który zapewniłby nie tylko sprawiedliwy i obiektywny podział dotacji celowych, ale w wielu przypadkach uprościłby ich realizację. Przykładami zadań zleconych, w których standaryzacja jest szczególnie wskazana są: gospodarka gruntami i nieruchomościami, geodezja i kartografia, obrona cywilna czy ewidencja działalności gospodarczej. W tym celu należy opracować jednolite procedury realizacji zadań zleconych, uwzględniając przy tym wymogi prawne oraz możliwości organizacyjne różnych wielkości JST. Zasadne jest także, aby dokonać gruntownej analizy sposobu realizacji każdego zadania zleconego pod kątem dokładnego oszacowania głównych składowych kosztów (zdarza się, że dotacja nie pokrywa nawet kosztów wynagrodzeń pracowników, nigdzie nie są uwzględniane koszty archiwizacji i przechowywania dokumentów wytworzonych w związku z realizacją zadania i inne) oraz wdrożenia nowych rozwiązań systemowych, które spowodują podniesienie jakości świadczonych usług publicznych. Doświadczenia wynikające z wprowadzonych np. w obszarze rejestracji stanu cywilnego zmian prawnych i systemowych wskazują bardzo wyraźnie, że zaangażowanie nowoczesnych technologii teleinformatycznych oraz realne wdrażanie idei e-administracji przynoszą w tym obszarze daleko idące korzyści zarówno dla administracji publicznej, ale przede wszystkim dla obywateli.

3. Określenie **standardów finansowania zadań zleconych**.

Wysokość dotacji celowych przekazywanych samorządom powinna uwzględniać wszystkie koszty generowane przez zadania zlecone. Powoduje to konieczność opracowania obiektywnych i precyzyjnych algorytmów obejmujących zarówno czynniki bezpośrednio związane z wykonywaniem zadań zleconych (takie jak: wynagrodzenia i koszty utrzymania stanowisk pracy pracowników związanych z bezpośrednim dostarczeniem usługi oraz wydatków na zakupy i zlecenia służące dostarczeniu danej usługi, narzut wydziałowy – odpowiednia część kosztów organizacyjnych np. kierownik, sekretariat itp., komórki, której jedynym zadaniem jest dostarczenie usługi oraz narzut ogólnozakładowy – odpowiednia część kosztów kierownictwa całej jednostki, służby finansowe,

kadrowe, informatyka itp.), jak i czynniki pośrednie (np. koszty energii, wody, usług telekomunikacyjnych, najmu pomieszczeń na archiwa, ochrona obiektu), które także są istotną składową ogólnych kosztów zadań zleconych. Obecnie są one przez przekazujących zadania całkowicie pomijane, co w znaczący sposób zniekształca rzeczywisty wymiar kosztowy realizacji tych zadań. Istotne jest również, aby instrumenty finansowania zadań zleconych były na bieżąco dostosowywane do aktualnych zmian prawnych, operacyjnych i technologicznych, które będą miały wpływ na wysokość ponoszonych kosztów. System dotacji celowych musi uwzględniać przede wszystkim potrzebę technologicznego rozwoju sposobów realizacji zadań i związane z tym nakłady na wdrażanie innowacji. W tym obszarze ważna jest stała współpraca między stroną samorządową i rządową oraz zapewnienie pełnej partycypacji samorządów w decyzjach związanych z ustalaniem wysokości dotacji celowych na poszczególne rodzaje zadań w kolejnych latach.

IV. POSTULATY DOTYCZĄCE TWORZENIA PRAWA SAMORZĄDOWEGO

1. Zapewnienie możliwości udziału organizacji samorządowych w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Istotnym elementem wpływającym na kształt obowiązującego prawa jest udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym. Szczególnie ważny jest fakt, że na tym etapie możliwe jest weryfikowanie niekorzystnych rozwiązań prawnych, które m.in. ze względów politycznych przebrnęły przez cały proces legislacyjny. Aktualnie z tej „ostatniej szansy” na uchylene ustaw mogą korzystać m.in. pojedyncze JST, których dotyczy problem. W wielu wypadkach samorząd lokalny osiąga sukces w takich postępowaniach. Jednakże efekty takich działań byłyby lepsze, gdyby w imieniu JST takie postępowania mogły inicjować również organizacje samorządowe, zabezpieczające interesy gmin i powiatów, ponieważ pojedyncze jednostki często nie mają możliwości przedsięwzięcia efektywnych działań.

Ponadto w obowiązujących przepisach należy wprowadzić krótsze terminy rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny spraw wnoszonych przez JST, dotyczących przepisów mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie JST.

2. Zapewnienie realnego udziału przedstawicieli środowisk samorządowych we wszystkich ścieżkach i etapach procesu stanowienia prawa samorządowego.

W ciągu ostatnich kilku lat poziom stanowionego prawa, w tym zwłaszcza samorządowego, uległ diametralnemu pogorszeniu. Problem ten, spowodowany po części presją czasową przygotowania szybkich rozwiązań legislacyjnych w czasach kolejnych kryzysów, był niewątpliwie również wynikiem niewielkiego udziału JST w procesie jego stanowienia. Prowadzone konsultacje, w tym również dyskusje w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w wielu wypadkach miały charakter pozorowany, często sprowadzony jedynie do wydania szybkich opinii na równie szybko przygotowane przez poszczególne resorty rozwiązania prawne. Udział strony samorządowej w konsultacjach na wszystkich etapach stanowienia prawa pozwoliłby na bardziej efektywne wykrywanie zapisów błędnych i kontrowersyjnych, wywołujących odmienne od założonych skutki w rzeczywistości, w jakiej funkcjonuje samorząd lokalny. Wymownym przykładem skonstruowanych na szybko, bez konsultacji z samorządami, rozwiązań, była pierwotna wersja ustawy o dodatku węglowym, której zapisy umożliwiały wielokrotne pobieranie dodatku w ramach tych samych gospodarstw domowych, obciążając nadmiernie budżet państwa, stymulując i legalizując jednocześnie patologiczne zachowania w ramach wspólnot samorządowych.

W ostatnich latach strona samorządowa uczestniczyła de facto dopiero w finalnych fazach procesu legislacyjnego, co przy tak dużej liczbie procedowanej treści prawnej i nieracjonalnych przeważnie terminach opiniowania poszczególnych projektów aktów prawnych mogło prowadzić do przeoczeń i braku wystarczającej analizy potencjalnych skutków konkretnych zapisów legislacyjnych.

3. Utworzenie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządowego – weryfikacja i uporządkowanie prawa samorządowego z uwzględnieniem dotychczasowego dorobku praktyki, orzecznictwa i doktryny.

Podczas ponad 30 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego ilość regulacji prawnych zwiększyła się wielokrotnie. W wielu wypadkach nowelizacje obowiązujących przepisów lub całkowicie nowe rozwiązania prawne są tworzone w oderwaniu od całości systemu prawnego, pogłębiając częstokroć niewydolność systemową. Ponadto wielokrotne chaotyczne nowelizacje niektórych aktów prawnych powodują, iż ich treść staje się zupełnie nieczytelna i bardzo utrudnia stosowanie przepisów. Po trzech dekadach, naturalną kolejną rzeczą powinny być działania weryfikujące i porządkujące cały system prawny.

Wstępem do rozwiązania powyższych problemów mogłoby być powołanie specjalnej Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządowego, złożonej z niekwestionowanych autorytetów prawa i praktyków JST, którą to propozycję środowisko samorządowe zgłosiło już w 2013 r. (wniosek XI Kongresu Miast Polskich). Ten ekspercki podmiot, czuwający nad stanowionym prawem samorządowym i jego jakością, mógłby w pierwszej kolejności przeanalizować obecny stan prawa samorządowego i przygotować raport wskazujący kierunki jego zmian w celu uporządkowania obowiązujących przepisów. Na stałe natomiast mógłby się zajmować analizą zmian prawa w kontekście całego systemu prawa samorządowego. Całościowe spojrzenie na problematykę przestrzeni prawnej, a nie z mikroperspektywy ministerstw czy pojedynczych problemów, pozwoliłoby na osiągnięcie najlepszych efektów.

4. Każdorazowe poprzedzanie inicjatyw ustawodawczych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego szczegółową analizą skutków ich uchwalenia, w tym skutków finansowych.

Jednym z najistotniejszych problemów samorządu lokalnego jest przekazywanie im coraz większego zakresu zadań i obowiązków bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację. JST nie boją się zwiększenia zakresu zadań i dobrze radzą sobie z ich wykonywaniem, co potwierdza fakt sprawnej realizacji wielu nowych zadań w ostatnich latach, np. dotyczących zwalczania COVID-19, związanych z przyjęciem uchodźców z Ukrainy czy w zakresie sprzedaży węgla. Należy jednak podkreślić, że na jakość ich wykonania wpływa zasadniczo poziom finansowania. Ta częsta praktyka przekazywania nowych obowiązków bez zabezpieczenia finansowego, wynika niejednokrotnie m.in. z braku pogłębionej analizy skutków finansowych wywołanych przez przepisy ustawowe lub rozporządzenia. Samorządy lokalne domagają się przyjęcia standardów, które każdorazowo pozwolą ocenić realnie koszty oraz wpływ kosztów realizacji nowych zadań na budżet JST. To pozwoli samorządom, już na etapie procesu legislacyjnego, na lepsze przygotowanie do realizacji zadań, a centralnym ośrodkiem decyzyjnym na podejmowanie działań świadomych, które nie wpędzą samorządy lokalne w kłopoty finansowe, uniemożliwiające realizację zadań własnych i zleconych.

V. POSTULATY DOTYCZĄCE NADZORU I KONTROLI NAD JST

1. Zmiana mechanizmów funkcjonowania organów nadzoru – wprowadzenie mechanizmu kontroli przedniej projektu aktu poprzedzającej jego uchwalenie/wydanie.

Zgodnie z obecnie przyjętymi rozwiązaniami JST podlegają nadzorowi m.in. wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych. Jednym z instrumentów tego nadzoru jest kontrola aktów wydawanych przez organy JST – uchwał organów stanowiących i zarządzeń lub uchwał organów wykonawczych. Kryterium nadzoru jest legalność, czyli zgodność z prawem. Nadzór realizowany jest poprzez następczą kontrolę legalności podejmowanych aktów. Przepisy dają organom nadzoru możliwość stwierdzenia nieważności aktu we własnym zakresie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia im aktu (wydając rozstrzygnięcie nadzorcze), a po tym terminie mogą wystąpić do sądu administracyjnego ze skargą na dany akt. JST może natomiast wnieść skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze.

Proponowana zmiana mechanizmów funkcjonowania organów nadzoru w istocie sprowadza się do wprowadzenia możliwości uzyskania przez gminę/powiat/województwo od organu nadzoru opinii o projekcie uchwały lub zarządzenia, które podlega nadzorowi. Organ nadzoru powinien dokonać oceny w określonym czasie. W przypadku niewydania w tym terminie oceny, przepis powinien stanowić, że jest to równoznaczne z opinią

pozytywną. Jeśli następnie uchwała/zarządzenie zostanie podjęte w treści zgodnej z pozytywnie ocenionym projektem, organ nadzoru winien mieć wyłączoną możliwość stwierdzenia nieważności tego aktu oraz zamkniętą możliwość jego zaskarżenia do sądu.

Obecnie bardzo często zdarza się, że organy nadzoru po wielu latach zaczynają kwestionować rozwiązania, które wcześniej nie budziły ich wątpliwości, w sytuacji gdy obowiązujące przepisy nie uległy zmianie. Tryb uprzedniej kontroli aktów wydawanych przez JST gwarantowałby ich stabilność niezależnie od zmieniających się interpretacji przepisów prawa.

2. Doprecyzowanie i usprawnienie procedury orzekania przez SKO w sprawach odwołań od decyzji organów JST.

Samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej oraz opłat i podatków lokalnych, należących do właściwości JST. Kolegia w szczególności rozpatrują odwołania od decyzji wydawanych przez JST. Kolegia są państwowymi jednostkami budżetowymi, a ich członków powołuje Prezes Rady Ministrów.

Głównymi problemami dotyczącymi działalności orzeczniczej kolegiów w postępowaniach odwoławczych jest długotrwałość tych postępowań – trwają one miesiącami, podczas gdy zgodnie z przepisami organ odwoławczy ma 1 miesiąc (w sprawach podatkowych 2 miesiące) na załatwienie sprawy. Po drugie kolegia, zamiast samodzielnie orzekać jako organ II instancji, nadużywają instytucji przekazania sprawy do ponownego rozpoznania do organu I instancji, czym jeszcze bardziej wydłużają postępowanie. Natomiast w sytuacjach spornych, kiedy strona skarży decyzję kolegium do sądu, często akceptują niekorzystne rozstrzygnięcia sądów I instancji z uwagi na brak środków na opłacenie skargi kasacyjnej. Obecnie nawet w przypadku negatywnej oceny wyroku WSA i istnienia podstaw do złożenia skargi kasacyjnej, SKO nie wnoszą takiej skargi z uwagi na brak środków w planie finansowym na uiszczenie wpisu. Ponieważ SKO są jednostkami państwowymi, uiszczenie wpisu sądowego stanowi w praktyce zapłatę samemu sobie przez Skarb Państwa, który finansuje zarówno działalność SKO, jak i sądownictwa administracyjnego.

Proponowane doprecyzowanie pozycji ustrojowej SKO powinno zmierzać przede wszystkim w następujących kierunkach:

- 1) skrócenie czasu rozpatrywania spraw, do czego może doprowadzić m.in. równomierne obciążenie poszczególnych SKO w kraju liczbą spraw w stosunku do zatrudnionych pracowników,
- 2) wprowadzenie możliwości szybkiej (jednoinstancyjnej) kontroli przez sąd administracyjny decyzji kasatoryjnych SKO na wniosek samorządowego organu I instancji,
- 3) zwolnienie SKO z obowiązku uiszczania wpisu od skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych.

3. Zmiana pozycji JST i ich organów w postępowaniach administracyjnych i sądowniczych w sprawach, w których JST posiada interes faktyczny w rozstrzygnięciu.

Organy wykonawcze JST wydają decyzje w sprawach, w których reprezentowana przez nie jednostka jest bezpośrednim beneficjentem danego rozstrzygnięcia (np. opłaty i podatki lokalne, zwrot dotacji, opłaty adiacenckie). W sprawach tych organami odwoławczymi są samorządowe kolegia odwoławcze. W przypadku zmiany lub uchylecia orzeczenia przez samorządowe kolegia odwoławcze, JST może być żywo zainteresowana poddaniem decyzji organu II instancji kontroli sądowej w sytuacji, gdy uważa, że decyzja SKO jest błędna (ze względu na realny interes finansowy, jaki wiąże się z wpływem ww. opłat do budżetu). Należy zatem rozważyć zmianę procedury i wprowadzenie bezpośrednio skargi do sądu administracyjnego na decyzję organu wykonawczego JST, zamiast odwołania do SKO, albo przynajmniej możliwość wyboru pomiędzy złożeniem skargi lub odwołania. W takim przypadku skarga na decyzję organu stanowiącego winna być dla strony wolna od wpisu sądowego. Jeśli strona złoży skargę bezpośrednio do sądu, wówczas w postępowaniu sądowniczym drugą stroną będzie organ stanowiący JST. Natomiast w przypadku wniesienia odwołania do SKO, JST lub organ I instancji winien mieć prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w celu sądowej kontroli decyzji organu odwoławczego. Winien też mieć możliwość udziału w charakterze uczestnika w sytuacji, gdy strona wniesie skargę do sądu. Często jest bowiem tak, że w przypadku zaskarżenia decyzji wydanej przez SKO, organy I instancji nie są

o tym informowane i nie uczestniczą czynnie w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W proponowanym rozwiązaniu strony postępowania administracyjnego lub podatkowego miałyby zatem wybór, czy bezpośrednio uzyskać rozstrzygnięcie sądowoadministracyjne, czy kierować odwołanie do SKO „ryzykując” możliwość jego zaskarżenia również przez organ I instancji.

Powyższe propozycje zmian zmierzają do realizacji konstytucyjnej zasady ochrony samodzielności JST (art. 165 Konstytucji). Niejednokrotnie bowiem SKO stanowi przeszkodę w realizacji tej zasady, gdy błędna decyzja organu odwoławczego wywołująca bezpośrednio skutki dla JST nie może zostać poddana kontroli sądowej z uwagi na brak zdolności sądowej organu wykonawczego lub samej JST.

4. Doprecyzowanie zasad sądowo-administracyjnej kontroli aktywności organów samorządu terytorialnego, w szczególności aktów prawa miejscowego.

Ustawy ustrojowe posługują się pojęciem aktu prawa miejscowego, ale go nie definiują. Przepisy stanowiące podstawę do podejmowania uchwał lub zarządzeń w zdecydowanej większości nie wskazują, czy dany akt będzie stanowił akt prawa miejscowego, czy nie. Są natomiast przypadki, w których przepisy stanowią wprost, że dana regulacja stanowi akt prawa miejscowego (np. art. 13a ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Należy postulować, aby w każdym przypadku, gdy dany akt ma stanowić źródło prawa miejscowego, wynikało to wyraźnie z przepisu kompetencyjnego zawartego w ustawie. Jest to bardzo istotne, gdyż akty prawa miejscowego muszą być publikowane w Dzienniku Urzędowym danego wojewody i – co do zasady – nie mogą wchodzić w życie wcześniej niż po 14 dniach od tej publikacji. W przypadku naruszenia tej zasady istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności danej uchwały czy zarządzenia i to nawet po kilku, czy kilkunastu latach od jej podjęcia – w sytuacji, gdy funkcjonuje ona w danej JST i nikt nie ma wątpliwości co do jej treści czy zakresu obowiązywania.

W obecnym stanie prawnym ocena, czy dany akt stanowi źródło prawa miejscowego pozostawiona została organom nadzoru i sądom administracyjnym. Orzecznictwo sądów administracyjnych na przestrzeni kilku ostatnich lat coraz więcej aktów wydawanych przez organy gminy traktuje jako źródło prawa miejscowego, mimo że przepisy stanowiące podstawę do ich wydania nie zmieniają się. Przykładem są tu uchwały i zarządzenia wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, dotyczące odpłatności za korzystanie z urządzeń użyteczności publicznej, czy uchwały w sprawie diet radnych. Akty te jeszcze kilka lat temu nie były traktowane jako źródła prawa miejscowego, a obecnie sądy w zasadzie jednolicie przyjmują taki ich charakter.

W związku z powyższym wskazane jest, aby o charakterze danego aktu decydował przepis prawa. W tym celu należy przejrzeć wszystkie przepisy kompetencyjne dla organów JST i wskazać, które akty stanowią akty prawa miejscowego. Regulacja powinna obowiązywać na przyszłość i jednocześnie powinna sankcjonować ważność obowiązujących uchwał i zarządzeń wydanych wcześniej. Należy wskazać, że związany z aktem prawa miejscowego obowiązek jego publikacji w Dzienniku Urzędowym ma jedynie walor formalny. Adresaci uchwał lub zarządzeń czerpią wiedzę o ich treści z informacji zawartych na stronach internetowych, w tym BIP JST, a nie z Dziennika Urzędowego.

5. Stworzenie instrumentów mających na celu ujednoczenie orzecznictwa organów nadzoru.

Dotychczas funkcjonujący system związany z wydawaniem aktów nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe i wojewodów cechuje się niespójnością i brakiem wzajemnych korelacji pomiędzy treścią wydawanych rozstrzygnięć i interpretacją obowiązujących przepisów. Praktycznie, ani regionalne izby obrachunkowe ani wojewodowie nie mają obowiązku prezentowania jednolitej wykładni przepisów stosowanych przy sprawowaniu nadzoru. Prowadzi to do sytuacji, w których dana kwestia jest różnie oceniana przez poszczególnych wojewodów lub poszczególne RIO. Często również w ramach tego samego organu nadzoru w tym samym czasie dany przepis jest różnie interpretowany przez poszczególnych pracowników i w konsekwencji wobec niektórych JST wydawane są rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność aktu, a wobec innych nie.

W powyższym kontekście istotnym problemem jest wszczynanie postępowań nadzorczych (zwłaszcza przez niektórych wojewodów) pod koniec 30-dniowego okresu. Nie pozwala to JST na sformułowanie stanowiska w sprawie, które mogłoby zostać rzetelnie przeanalizowane przez organ nadzoru.

Należałoby zatem wprowadzić instytucjonalne rozwiązanie, które zapewni jednolitość orzecznictwa organów nadzoru w takich samych sprawach na terenie całego kraju. Jednym z rozwiązań mógłby być obowiązek wszczynania postępowań nadzorczych co najmniej na 14 dni przed upływem okresu na stwierdzenie nieważności aktu oraz z zagwarantowaniem JST co najmniej 7-dniowego okresu na zajęcie stanowiska. Ponadto należy rozważyć stworzenie ogólnodostępnej bazy rozstrzygnięć nadzorczych, co umożliwiłoby JST zapoznawanie się z przyjmowanymi kierunkami interpretacji, zwłaszcza nowych przepisów prawa.

6. Wprowadzenie zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa wobec JST za skutki zmian w orzecznictwie sądów administracyjnych niewynikające ze zmian przepisów prawa, a także za skutki stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów, na podstawie których zostały pobrane dochody własne JST.

Samorządowe organy administracyjne i podatkowe zobowiązane są do kierowania się w podejmowanych działaniach m.in. interpretacją przepisów dokonywaną przez sądy administracyjne, w szczególności NSA. Zgodnie z art. 184 Konstytucji: Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Z art. 3 § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych wynika, że: Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw.

Mając na uwadze szczególną rolę ustrojową Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy podkreślić, że jego działalność często przybiera charakter prawotwórczy, a co za tym idzie wpływa na funkcjonowanie innych organów administracji publicznej w analogiczny sposób, jak zmiany obowiązującego prawa. W sytuacji, w której nie dochodzi do zmiany samych przepisów, a zmienia się linia orzecznicza na przeciwną w stosunku do dotychczasowej, orzeczenie NSA (uchwała) ma znaczenie prawotwórcze. W takim przypadku działalność NSA niesie ze sobą skutki dalej idące niż zmiana samych przepisów – przepisy wchodzą bowiem w życie najwcześniej z chwilą ich publikacji, a uchwały NSA oddziałują we wszystkich dotychczas niezakończonych prawomocnie sprawach, a więc mają moc wsteczną.

Konsekwencje tak ukształtowanego i funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości dotyczą bezpośrednio JST, powodując realną szkodę w ich majątku. Jest to widoczne na przykładzie decyzji podatkowych i konieczności zwrotu nadpłat w przypadku zmiany interpretacji prawa zwłaszcza w zakresie przedawnienia, a także oceny, czy dany przedmiot podlega opodatkowaniu, a jeśli tak, to na jakich zasadach. JST są zobowiązane do zwrotu z bieżących wpływów kwot pobranych podatków, które stanowiły dochód w latach poprzednich i zostały już wydatkowane. Do tego doliczane jest oprocentowanie, które stanowi dodatkowe bieżące obciążenie, niemające żadnego pokrycia w dochodach z lat ubiegłych.

Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją przepisów dotyczących dochodów JST. Skutki finansowe zmienianego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które dotyczą JST, winien ponosić Skarb Państwa.



Waldemar Socha

Przewodniczący

Zgromadzenia Ogólnego