

Projekt
Stanowisko
Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
z dnia 3 grudnia 2015 r.

POSTULATY
SAMORZĄDÓW LOKALNYCH
SKIEROWANE DO NOWEGO PARLAMENTU i RZĄDU RP

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych zwraca się u progu nowej kadencji do Sejmu i Senatu oraz Rządu RP o podjęcie szeroko zakrojonych, systemowych działań zmierzających do usunięcia wielorakich barier w coraz większym stopniu utrudniających, a niekiedy wręcz uniemożliwiających sprawne funkcjonowanie samorządów terytorialnych w Polsce. Bariery o charakterze prawnym i instytucjonalnym oraz narastający chaos legislacyjny w coraz większym stopniu blokują również rozwój lokalny, co przekłada się wprost na tempo rozwoju całego kraju i możliwość rozwiązania przez Polskę narastających trudności rozwojowych. System prawny cechuje się z jednej strony nadregulacją i przesadną unifikacją rozwiązań w odniesieniu do kwestii szczegółowych, z drugiej zaś strony zmiennością prawa w czasie i przestrzeni oraz trudnością ustalenia w wielu wypadkach jednoznacznego określenia co jest treścią normy prawnej (czego prawo zakazuje lub co nakazuje), a to w konsekwencji uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie i tworzy wysokie ryzyko dla samorządów lokalnych, ale także innych podmiotów (przedsiębiorców, obywateli, organizacji obywatelskich itp.). Zły stan systemu prawnego przekłada się ponadto na zły stan finansów publicznych.

Szczegółowe uwagi zawarte są w załączniku nr 1 do niniejszego stanowiska.

Załącznik nr 1

GENERALNE UWAGI DOT. SAMORZĄDU LOKALNEGO W SYSTEMIE PRAWA

1. Istotnym problemem jest **brak jednolitości orzecznictwa sądów w Polsce**. Kwestią, która wymaga także skorygowania jest przesadna tendencja niektórych sądów do kreowania własnych rozwiązań prawnych, pozostających w luźnym związku z obowiązującymi ustawami (tzw. aktywizm sędziowski). Problemem szczególnie uciążliwym dla samorządów jest przy tym niejednorodność orzecznictwa sądów administracyjnych, często różniącego się w zależności od województwa (w wypadku wojewódzkich sądów administracyjnych). Sytuacja ta wymaga rozwiązań systemowych zmierzających w pierwszej kolejności w kierunku stanowienia prawa z większą starannością w celu okiełznania nadmiernej liczby nowych aktów prawnych wprowadzanych do systemu prawnego obok już istniejących (co przyczynia się do ogromnej skali nadregulacji), jak i częstych nowelizacji aktów prawnych w tym takich, które zostały niedawno uchwalone. Jeszcze większym problemem jest brak spójności stanowionego prawa. Wszystko to przyczynia się do coraz większego zagubienia obywatela w systemie prawnym. W efekcie została uchwalona kolejna ustawa, zakładająca stworzenie ogólnopolskiego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Skoro już samo Ministerstwo Sprawiedliwości dostrzegło, iż niezbędna jest w/w pomoc prawna, to wskazane jest aby jednak uprościć przepisy. Ważny kierunek działań to uporządkowanie kwestii wykładni prawa, np. wskazanie podmiotów w administracji rządowej, które byłyby upoważnione do wykładni legalnej, jednak nie w kwestiach indywidualnych, ale generalnych.

Należy także podnieść ewidentną potrzebę głębokiej reformy sądownictwa w ogóle, w tym sądownictwa powszechnego-cywilnego. Niedopuszczalna jest sytuacja ciągnących się latami spraw, bardzo często z powodu opieszałości i braku sprawności sądów. Dla przykładu sądy pobierając "100% należności za pracę" - wpisy sięgające 100.000 zł nie są zobligowane nawet do wyznaczenia terminu wprowadzenia sprawy na wokandę. Praca w sądach odbywa się zaledwie przez kilka godzin w dni robocze, a w okresach wakacji, ferii, długich weekendów znacznie traci na intensywności. Poza wątpliwością jest stwierdzenie, że sprawność sądów to podstawa dobrze działającego Państwa, w tym również jst.

2. Podobne zastrzeżenia dotyczą także działalności organów nadzoru. Podkreślić należy, że dotychczas funkcjonujący system związany z nadzorem regionalnych izb obrachunkowych i wojewodów nad działalnością samorządu terytorialnego cechuje się niespójnością i brakiem wzajemnych korelacji pomiędzy treścią wydawanych rozstrzygnięć i interpretacją obowiązujących przepisów branych pod uwagę przy wydawaniu rozstrzygnięć nadzorczych. Organy te nie mają obowiązku tworzenia jednolitej wykładni stosowanych przez siebie przepisów, tworząc na własny użytek i jedynie w realizacji własnych celów linię orzeczniczą często odmienną w zależności od województwa, a nawet niespójną w ramach poszczególnych województw. Uzasadnione byłoby stworzenie **instrumentów mających na celu ujednoczenie orzecznictwa** organów nadzoru.
3. Duże wątpliwości budzi nadal **usytuowanie i rola samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie prawnym**. Należy tutaj wskazać, iż samorządowe kolegia

odwoławcze (SKO) były pierwotnie rozwiązaniem przejściowym, jednak zgodnie z zasadą, iż rozwiązania prowizoryczne okazują się być niezwykle trwałe, spetryfikowały swoją pozycję w systemie prawnym. W świetle artykułu autorstwa dr. hab. Krystiana M. Ziemińskiego oraz Macieja Kielbusa zatytułowanego „Rozstrzygnięcia merytoryczne wydawane przez samorządowe kolegia odwoławcze – przyczynek do dyskusji” (CASUS, Głosy i Komentarze, s. 77-78, wiosna 2015) zastrzeżenia dot. SKO związane są w szczególności z możliwością wydawania rozstrzygnięć w toku postępowania administracyjnego, uchylających zaskarżone rozstrzygnięcie organu I instancji w całości albo w części i w tym zakresie orzekających co do istoty. Wątpliwości z tym związane wynikają z hybrydowej pozycji SKO, które nie są obecnie pod względem ustrojowym organami samorządu terytorialnego, podkreślić jednak należy, że organy te zostały wyposażone w kompetencje do władczego rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnych o prawach lub obowiązkach członków społeczności lokalnych w ich relacjach z organami jednostek samorządu terytorialnego, w tym o świadczeniach rzeczowych bądź pieniężnych realizowanych na ich rzecz. Tym samym SKO, rozstrzygając merytorycznie przykładowo o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wysokości opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych, czy w przedmiocie podatku od nieruchomości, realizuje kompetencje związane z zadaniami własnymi jst ze swej istoty zastrzeżonymi do ich imperium. Samorządowe kolegia odwoławcze nie mogą zostać zakwalifikowane jako organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (posiadając jednak w jakimś sensie kompetencje nadzorcze nad samorządem terytorialnym). Analiza zakresu kompetencji SKO pozwala stwierdzić, że nie są one typowymi organami wyłącznie kontroli nad działalnością organów jst. Ich rola nie sprowadza się bowiem tylko do oceny zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych i wskazania w tym zakresie stwierdzonych nieprawidłowości. Co do zasady, mogą one bowiem uchylić akt uznany za wadliwy, ale także orzec w tym zakresie co do istoty. SKO nie mogą także zostać zakwalifikowane jako organy władzy sądowniczej (którą sprawować mogą wyłącznie trybunały i sądy, w tym sądy administracyjne) posiadają jednak pewne cechy, które wskazują na quasi-sądowy charakter samorządowego kolegium odwoławczego.

Duże wątpliwości merytoryczne budzi wprowadzenie przez ustawodawcę zróżnicowania zakresu kompetencji SKO do wydawania rozstrzygnięć (w przypadku odwołań od decyzji o charakterze uznaniowym) w przepisach dwóch kluczowych ustaw: Kodeks postępowania administracyjnego i Ordynacja podatkowa (tym bardziej, że w szeregu wypadków trudne jest ustalenie, która z nich znajduje zastosowanie w konkretnej sprawie). Brak jest całkowicie argumentów przemawiających za takim zróżnicowaniem.

Wątpliwości wzmacnia dodatkowo linia orzecznicza sądów administracyjnych, uniemożliwiająca jst i ich organom zaskarżanie do sądów administracyjnych decyzji wydawanych przez SKO w sprawach, w których jako organ I instancji orzekał organ danej jednostki. Sądy administracyjne orzekały wielokrotnie, że w sytuacji, gdy obowiązujące prawo powierza gminie kompetencje do rozstrzygnięcia w drodze decyzji o prawach i obowiązkach podmiotu pozostającego poza systemem organów administracji publicznej, wówczas gmina nie staje się stroną tego postępowania nawet wówczas, gdy decyzja wywołuje określone skutki dla niej jako właściciela (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r., sygn. I OSK 782/08). W konsekwencji organy jst nie mogą samodzielnie kwestionować legalności decyzji merytorycznych wydawanych przez SKO, nie mogą też występować wspólnie z SKO w sytuacji gdy decyzję skarży do sądu strona postępowania. Nierzadko występuje sytuacja, w której wojewódzki sąd administracyjny uwzględni skargę,

a w interesie jst byłoby wniesienie od takiego wyroku skargi kasacyjnej do NSA. SKO często nie mają środków na opłacenie wpisu od skargi oraz na ponoszenie ewentualnych kosztów zasądzonych na rzecz strony skarżącej – jeśli wygra sprawę przed NSA.

W związku z powyższymi wątpliwościami i zastrzeżeniami konieczna jest zmiana roli i kompetencji SKO. Zmiany te muszą z jednej strony uwzględniać prawa i konstytucyjne gwarancje przysługujące podmiotom w toku postępowania administracyjnego, w tym możliwość szybkiego uzyskania zgodnej z prawem decyzji administracyjnej, a z drugiej strony zmiany te powinny uwzględniać konstytucyjną pozycję jst i związane z nią konstytucyjne gwarancje dot. m.in. ich samodzielności.

4. Wiele wątpliwości budzą obowiązujące **rozwiązania prawne dot. sytuacji, w których samorząd jest stroną w postępowaniu sądowo-administracyjnym**. Dlatego niezbędne jest doprecyzowanie pozycji jst i ich organów w postępowaniach administracyjnych i sądowo-administracyjnych.

Udział jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu przed sądem administracyjnym wciąż budzi pewne kontrowersje i problemy w praktyce. Zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.), stroną w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest skarżący i organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Powszechnie przyjmuje się (zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie administracyjnym), że stroną w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest podmiot mający interes prawny we wniesieniu skargi w danej sprawie, a interes prawny rozumiany jest jako związek między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony a zaskarżonym aktem.

W pierwszej kolejności należy rozważyć problematykę występowania jst jako strona przeciwna wobec strony skarżącej. Stwierdzić zatem należy, że w myśl art. 32 p.p.s.a. jedną ze stron w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest zawsze organ administracji publicznej. Przedmiot zaskarżenia natomiast stanowi akt administracyjny organu odwoławczego, a nie organu pierwszej instancji, a zatem stroną w taki przypadkach nie będzie organ jednostki samorządu terytorialnego, gdyż żaden z nich nie pełni funkcji organu odwoławczego. Przypadki występowania organów jednostki samorządu terytorialnego jako strony przeciwnej dotyczą zatem, co do zasady, skarg na bezczynność organów samorządu lub skarg organów nadzoru na uchwały i zarządzenia organów j.s.t. W sytuacji skargi na bezczynność nie budzi większych wątpliwości, że stroną nie będzie jednostka samorządu, lecz jej organ (wykonawczy lub stanowiący), któremu ową bezczynność zarzucono. Niejednolicie postrzegana jest jednak kwestia sposobu reprezentowania danego organu w przypadku wniesienia skargi na uchwałę organu danej jednostki.

Różne poglądy prezentowane są również w przedmiocie reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego przed sądem administracyjnym w przypadku wniesienia skargi przez organ nadzoru na uchwałę organu stanowiącego (np. uchwałę rady gminy). Zgodnie z pierwszym ze stanowisk, stroną przeciwną w takich przypadkach będzie sama gmina reprezentowana przez wójta. Przedstawiciele odmiennego poglądu, uznają w takiej sytuacji za stronę przeciwną – organ stanowiący.

W ostatnim czasie podjęta została godna odnotowania próba dookreślenia pozycji organu jst w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Między innymi wskutek postulatów środowiska sędziowskiego od dnia 15 sierpnia 2015 r. weszła w życie zmiana art. 25§ 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zmieniony przepis

zawiera wyraźne wskazanie, że organ administracji publicznej ma zdolność do występowania przed sądem administracyjnym jako strona (a więc ma zdolność sądową). Przy tej okazji warto również odnotować, że od 15 sierpnia 2015 r. sądy mają możliwość zobowiązania organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia oraz możliwość wskazania sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia. Rozwiązanie to jest wyraźnym *novum* w kontroli decyzji administracyjnych, w ciągu decyzyjnym pojawia się bowiem trzeci organ (sąd), który ma możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy.

Drugim z występujących w praktyce problemów jest sytuacja, gdy to jednostka samorządu terytorialnego jest stroną skarżącą w postępowaniu sądowo-administracyjnym. W myśl przepisów ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.) rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Zgodnie z art. 98 ust. 3 do złożenia skargi uprawniona jest gmina, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone, a podstawę do wniesienia skargi stanowi uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie, albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Na gruncie obecnych regulacji pojawia się zatem problem dotyczący ustalenia, który organ jednostki samorządu terytorialnego może skutecznie wnieść skargę, a więc komu przysługuje legitymacja skargowa: gminie (którą będzie reprezentował wójt) czy też każdemu organowi gminy oddzielnie.

Stanowiska prezentowane w piśmiennictwie należy uznać za podzielone również w odniesieniu do problematyki występowania jednostki samorządu terytorialnego jako strony uprawnionej do wszczynania postępowania sądowo-administracyjnego, a w szczególności do istnienia po stronie jst możliwości wnoszenia skarg na decyzje administracyjne w sprawach, w których jej organy wydawały te decyzje w pierwszej instancji.

Niejednokrotnie, na przykład w sytuacji wydawania decyzji nakładających na mieszkańców gminy określone obowiązki finansowe (opłaty adiacenckie, opłaty i podatki lokalne) i uchylania orzeczeń przez samorządowe kolegia odwoławcze, gmina może być żywotnie zainteresowana poddaniem decyzji organu drugiej instancji kontroli sądowej, ze względu na realny interes finansowy, jaki wiąże się z wpływem ww. opłat do budżetu. Niestety na obecnym etapie nie jest możliwe wprowadzenie do postępowania sądowo-administracyjnego „trzeciej strony”, która występowałaby obok organu odwoławczego i adresata decyzji.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania i poglądy prezentowane zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie prawa przyjmuje się, że ocena legitymacji procesowej jednostki samorządu terytorialnego powinna być poddana bardzo wnikliwej interpretacji w oparciu o wszechstronnie zbadany zindywidualizowany stan faktyczny każdej sprawy na zasadzie *omnia sunt interpretanda*.

Zmiany w tym zakresie powinny natomiast być stanowcze i zmierzać do przyznania jst statusu strony w postępowaniu sądowo-administracyjnym również wtedy, gdy w sprawie ostateczną decyzję wydał organ odwoławczy. Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy winny uzyskać wprost status strony lub uczestnika postępowania sądowo-administracyjnego toczącego się w sprawie, w której wydawały orzeczenie w pierwszej instancji. Przyczyni się to jedynie do lepszego wyjaśnienia sprawy, nad której rozstrzygnięciem i tak czuwa niezawisły sąd administracyjny. Należy zwrócić uwagę, że sprawą udziału jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowo-administracyjnym zajmował się Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 29 października 2009 r. (K 32/08) orzekł, że art. 33 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia

2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są zgodne z art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotem sprawy przed Trybunałem było zbadanie zgodności z Konstytucją:

1) art. 33 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawia prawa do udziału na prawach strony w postępowaniu sadowoadministracyjnym gminę, której wójt (burmistrz, prezydent) wydał jako organ podatkowy pierwszej instancji decyzję podatkową, a podatek stanowi dochód tej gminy w sytuacji, gdy przedmiotem tego postępowania sadowoadministracyjnego jest decyzja organu odwoławczego w sprawie tego podatku,

2) art. 50 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pozbawia gminę prawa wniesienia skargi na decyzję organu wyższej instancji wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez wójta (burmistrza, prezydenta) tej gminy w sytuacji, gdy decyzja organu odwoławczego ma wpływ na prawa i obowiązki tej gminy lub jej organów.

Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika, że w toku sprawy „Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, na wniosek Trybunału Konstytucyjnego, przedstawił w piśmie z 5 sierpnia 2009 r. informację dotyczącą kierunków orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie stosowania przepisów objętych wnioskiem. Jak wynika z informacji, Naczelny Sąd Administracyjny stoi obecnie na stanowisku, że rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym wyznaczona jest przepisami prawa materialnego. Może ona - jako osoba prawna - być stroną tego postępowania i wówczas organy ją reprezentujące będą broniły jej interesu prawnego, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego przyznają stronom postępowania administracyjnego. Ustawa może jednak wyznaczyć organowi jednostki samorządu terytorialnego rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 kodeksu postępowania administracyjnego i wtedy będzie on bronił interesu jednostki samorządu terytorialnego w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie. Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji wyłącza co do zasady możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego lub sadowoadministracyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych występują jednak również poglądy odmienne w tym zakresie; w szczególności pogląd taki prezentuje WSA w Gliwicach.”

Trybunał następnie samodzielnie dokonał analizy orzecznictwa i stwierdził, że dominuje stanowisko odmawiające przymiotu strony postępowania sadowoadministracyjnego jednostce samorządu terytorialnego, której organ orzekał w pierwszej instancji. Trybunał zauważył, że „Można jednak podać przykłady orzeczeń, w których prezentowane były poglądy przeciwne, w myśl których fakt prowadzenia postępowania przez organ jednostki samorządu terytorialnego nie stoi na przeszkodzie, aby jednostka ta uzyskała później status uczestnika postępowania przed sądem administracyjnym. Orzeczenia takie były wydawane przez Naczelny Sąd Administracyjny (np. wyrok z 8 listopada 1999 r., sygn. akt II SA/Ka 81/98), niektóre wojewódzkie sądy administracyjne, a także przez Sąd Najwyższy w okresie, w którym organ ten rozpoznawał rewizje nadzwyczajne od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (np. wyrok Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt III RN 104/00, OSNP nr 1/2002, poz. 4 oraz postanowienie z 9 listopada 2001 r., sygn. akt III RN 189/01, OSNP nr 8/2002, poz. 177).”

Przy takich ustaleniach Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją zaskarżone przepisy, jednakże zaznaczył w uzasadnieniu wyroku, że na treść rozstrzygnięcia miał wpływ sposób orzekania w sprawach przez sądy administracyjne. W uzasadnieniu wyroku Trybunału napisano bowiem, że: *„Jak stwierdzono wyżej, wykładnia zaskarżonych przepisów w orzecznictwie sądowym nie jest w pełni jednolita. Zaskarżone przepisy pozostawiają sądom administracyjnym pewien margines swobody przy ustalaniu kręgu uczestników postępowania sądowoadministracyjnego oraz kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, luz decyzyjny pozostawiony przez ustawodawcę organom władzy sądowniczej umożliwia zapewnienie odpowiedniej ochrony sądowej różnym podmiotom prawa w sytuacjach, które niejednokrotnie trudno byłoby z góry przewidzieć i może być wykorzystywany do zapewnienia realizacji wartości konstytucyjnych”*. Co istotne, na zakończenie uzasadnienia wyroku Trybunał stwierdził, że: *„Nie jest wykluczone, że ustawodawca w odmienny sposób unormuje kwestię udziału jednostek samorządowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Nie może jednak wykroczyć poza zakres przysługującej mu z mocy Konstytucji swobody regulacyjnej”*.

W naszej ocenie po 6 latach od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nadszedł czas, aby umożliwić jst i ich organom udział w postępowaniu sądowo-administracyjnym w każdej sprawie, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę wskazane wyżej wątpliwości co do funkcjonowania SKO, jako organów drugiej instancji wydających ostateczne decyzje w sprawach zastrzeżonych do właściwości organów jst.

Można i należy również rozważyć udział jst w administracyjnym postępowaniu odwoławczym. W tym zakresie pewnym rozwiązaniem problemu mogłoby być dodanie do KPA art. 29a stanowiącego, iż: *„Jst spełniająca warunki określone w art. 28 pozostaje stroną postępowania nawet wówczas, gdy organem orzekającym w tym postępowaniu jest organ tej jednostki, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej”*.

5. Samorząd w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym

Należy zwrócić uwagę na budzącą od kilku lat poważne wątpliwości jednostek samorządu terytorialnego zasadę nieorzekania merytorycznego w przypadku, gdy akt normatywny utraci moc przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Regulacja taka zawarta była poprzednio w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (w art. 39 ust. 1 pkt 3). Przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowił formalną przeszkodę do kontroli przez Trybunał Konstytucyjny przepisów regulujących działalność jednostek samorządu terytorialnego, jeśli przepisy te utraciły moc obowiązującą. Zwracamy uwagę, że w uchwalonej w dniu 27 maja 2015 roku nowej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym znalazły się przepisy powtarzające, a nawet uzupełniające tę regulację. W przepisie art. 77 ust. 3 pkt 5 ustawy przewidziano, że Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi lub skardze, jeśli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utraci moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Natomiast w przepisie art. 104 ust. 1 pkt 4 tej samej ustawy przewidziano obowiązek umorzenia postępowania z tej samej przyczyny.

Należy przypomnieć, że przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dn. 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym został w przeszłości zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich (wniosek z dnia 6 września 1999 r.). We wniosku tym Rzecznik Praw Obywatelskich domagał się stwierdzenia

niezgodności tego przepisu z Konstytucją, w zakresie w jakim dotyczył on skarg konstytucyjnych (czyli w zakresie, w jakim uniemożliwiał Trybunałowi orzekanie w sprawie skarg konstytucyjnych zarzucających niezgodność z Konstytucją nieobowiązujących przepisów). Po złożeniu powyższego wniosku przez Rzecznika, przy okazji przebiegającej równolegle nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (nowelizacja dotyczyła m.in. opłat od skarg) w trakcie prac w Sejmie została zgłoszona i uchwalona dodatkowa poprawka, polegająca na dopisaniu w art. 39 ustępu 3 w brzmieniu: „Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. W związku ze zmianą przepisów Rzecznik Praw Obywatelskich wycofał wniosek, a Trybunał umorzył postępowanie (postanowienie z dnia 13 września 2000 r. K 24/99).

Dodany w 2000 r. przepis art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym rozumiany był w ten sposób, że nie dotyczy on żadnych praw i wolności przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 umarzał postępowania, dotyczące oceny zgodności z Konstytucją przepisów regulujących działalność jednostek samorządu terytorialnego, jeśli przepisy te utraciły moc. W praktyce oznaczało to, że budzące poważne wątpliwości przepisy, dotyczące zwłaszcza finansowania jednostek samorządu terytorialnego były nie do podważenia, jeśli przestały obowiązywać. Odnosi się to zwłaszcza do przepisów przejściowych, które z natury rzeczy obowiązują przez oznaczony czas po wejściu w życie zmian i które mają na celu niwelowanie skutków tych zmian w pierwszym okresie obowiązywania. Okres przejściowy wynoszący 1-2 lata jest zbyt krótki, aby ocenić rzeczywiste skutki wprowadzonej regulacji i sformułować wniosek do Trybunału oraz żeby Trybunał wydał orzeczenie w danej sprawie.

W związku z powyższym Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych zgłasza obecnie propozycję zmiany przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym poprzez dopisanie drugiego wyjątku, który umożliwiłaby Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekanie o przepisach, które utraciły moc. Wyjątek ten winien dotyczyć oceny zgodności przepisów w sytuacji, gdy wzorzec kontroli został sformułowany we wniosku w oparciu o art. 2 lub o przepisy rozdziału VII Konstytucji, bądź w oparciu o postanowienia ratyfikowanej umowy międzynarodowej, regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Odniesienie do rozdziału VII Konstytucji nie powinno budzić wątpliwości, gdyż w tym fragmencie ustawy zasadniczej zawarte są zasady funkcjonowania i finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo zasadne jest, aby wszelkie wzorce kontroli dające się wywieść z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) mogły również stanowić podstawę do merytorycznego zajęcia się sprawą przez Trybunał Konstytucyjny. Jest to bowiem pierwsza i naczelną zasadą konstytucyjną. Uzupełnieniem tej regulacji winna być możliwość oceny nieobowiązujących w danym momencie przepisów pod względem ich zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, regulującymi zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Obecnie jest to przede wszystkim Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Dodatkowo, bez względu na wzorzec kontroli, Trybunał Konstytucyjny winien mieć możliwość orzekania merytorycznie o zgodności przepisów, gdy kwestionowanym aktem normatywnym jest rozporządzenie. W tym zakresie bowiem w przypadku spraw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego dość często dochodzi do sprzeczności z Konstytucją lub ustawą, zwłaszcza w zakresie zgodności aktu wykonawczego z delegacją ustawową. Od strony formalnej, proponowana regulacja dotyczy wniosków składanych

w oparciu o art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, a więc przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, a także pytań prawnych zadanych w sprawach toczących się z udziałem tych jednostek. Jedynie bowiem w tych dwóch trybach istnieje realna możliwość ochrony jst przez Trybunał Konstytucyjny.

Poniżej przedstawiamy konkretne propozycje zmian zmierzające we wskazanym wyżej kierunku. Proponujemy zmianę art. 77 ust. 4 oraz art. 104 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym:

Art. 77.

4. Przepisu ust. 3 pkt 5 nie stosuje się:

1) jeżeli wydanie orzeczenia w sprawie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw,

2) w przypadku wniosków pochodzących od podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt

3) Konstytucji, jeśli wskazany we wniosku wzorzec kontroli został sformułowany w oparciu o art. 2 lub o przepisy rozdziału VII Konstytucji lub w oparciu o postanowienia ratyfikowanej umowy międzynarodowej regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a także – bez względu na wzorzec kontroli – gdy kwestionowanym aktem normatywnym jest rozporządzenie,

3) w przypadku pytań prawnych, zadanych w sprawach toczących się z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, jeśli wskazany w tym pytaniu wzorzec kontroli został sformułowany w oparciu o art. 2 lub o przepisy rozdziału VII Konstytucji lub w oparciu o postanowienia ratyfikowanej umowy międzynarodowej regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a także – bez względu na wzorzec kontroli – gdy kwestionowanym aktem normatywnym jest rozporządzenie.

Art. 104.

3. Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4:

1) jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw,

2) w przypadku wniosków pochodzących od podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt

3) Konstytucji, jeśli wskazany we wniosku wzorzec kontroli został sformułowany w oparciu o art. 2 lub o przepisy rozdziału VII Konstytucji lub w oparciu o postanowienia ratyfikowanej umowy międzynarodowej regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a także – bez względu na wzorzec kontroli – gdy kwestionowanym aktem normatywnym jest rozporządzenie,

3) w przypadku pytań prawnych zadanych w sprawach toczących się z udziałem jednostek samorządu terytorialnego jeśli wskazany w tym pytaniu wzorzec kontroli został sformułowany w oparciu o art. 2 lub o przepisy rozdziału VII Konstytucji lub w oparciu o postanowienia ratyfikowanej umowy międzynarodowej regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a także – bez względu na wzorzec kontroli – gdy kwestionowanym aktem normatywnym jest rozporządzenie.

6. Doprecyzowanie katalogu spraw / uchwał stanowiących akty prawa miejscowego.

Wnosimy o jednoznaczne doprecyzowanie w delegacjach ustawowych przeznaczonych dla organów uchwałodawczych jst, które z podejmowanych przez rady uchwał stanowią prawo miejscowe (w celu wykluczenia sytuacji do jakich dochodziło np. podczas realizacji

ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdzie uchwały były publikowane, bądź nie podlegały publikacji w Dzienniku Urzędowym, zależnie od województwa i indywidualnego stanowiska wojewody). Dobrym przykładem jest tutaj ustawa o z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której zapisano wprost w art. 9 ust. 5: „Studium nie jest aktem prawa miejscowego.” oraz w art. 14 ust. 8: „Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.”

7. **Przeciwstawiamy się propozycjom ograniczenia** okresu sprawowania funkcji publicznych poprzez wskazanie **maksymalnej liczby kadencji dot. wykonawczego organu** gminy wybieranego w wyborach bezpośrednich (tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta), podczas których dana osoba może pełnić ww. funkcję (przykładem takich dążeń jest choćby poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy z dn. 9 listopada 2012 r. - druk nr 1015). Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych stwierdza, iż nie ma podstaw do ograniczania biernego prawa wyborczego w tym zakresie, co mogłoby budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. W razie niezadowolenia z pracy organu wykonawczego mieszkańcy (w świetle ustawy o referendum lokalnym) mogą w drodze referendum dokonać odwołania wójta, burmistrza, prezydenta. Należy stwierdzić, iż aby dobrze zarządzać tak skomplikowanym organizmem jakim jest gmina, konieczne jest doświadczenie i długoletnia praktyka. Potrzeba również dłuższego czasu, aby rozpocząć i zrealizować w pełni przedsięwzięcia rozwojowe. Uważamy, że w/w propozycje w konkretnych okolicznościach mogą przyczyniać się do ograniczenia lokalnych patologii, jednak w skali całej Polski przyniosą znacznie większe negatywne skutki. W większości jest istniejąca bowiem udowodniona na podstawie wieloletniej praktyki pozytywna korelacja między długością sprawowania funkcji w organie wykonawczym a dokonaniem danej jednostki i jej pozycją w skali regionu i kraju.

POSTULATY DOTYCZĄCE REALIZACJI ZADAŃ JST

8. Zapewnienie **poszanowania (przywrócenie) 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 łamana, ponieważ organy nadzoru (np. RIO) oraz sądy administracyjne i instytucje kontrolne (np. NIK) żądają wskazania przez jednostkę samorządu terytorialnego konkretnej podstawy prawnej dla każdej czynności podejmowanej przez organy jst. W miejsce tzw. klauzuli generalnej, tj. generalnej normy kompetencyjnej, w praktyce stosowania prawa wprowadzono wymaganie konkretnych i szczegółowych upoważnień w przepisach rangi ustawowej dla wykonywania przez jst zadań publicznych, co należy traktować jako relikty praktyk funkcjonujących w słusznie minionym systemie (w szczególności wymagania wskazania takiej podstawy formułowane jest w odniesieniu do wydatkowania wszelkich środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego). Na gruncie obecnego stanu prawnego praktyki te są nie do obrony, tym niemniej czynnikiem wspomagającym formułowanie tego typu wymagań jest wyżej opisany 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.

W związku z tym, że opisana wyżej praktyka znalazła szerokie poparcie w orzecznictwie organów nadzoru i sądów administracyjnych, mimo iż doktryna prawa samorządowego prezentowała i prezentuje stanowisko odmienne, wydaje się, że przywrócenie klauzuli generalnej jest możliwe obecnie jedynie poprzez jednoznaczną zmianę przepisów prawa.

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

Przepis art. 165 ust. 1 Konstytucji RP przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną i jednocześnie stanowi, że „przysługują im własność i inne prawa majątkowe”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę na szczególne znaczenie mienia samorządowego dla bytu samorządu terytorialnego. Przede wszystkim wskazuje się, że własność komunalna stanowi gwarancję podmiotowości prawnej gmin. Dzięki niej zachowując samodzielność, gmina może być partnerem władzy rządowej. Własność przysługująca gminom odgrywa więc szczególną, konstytucyjną rolę, a co za tym idzie, winna się przekładać na możliwość samodecydowania o sposobie zarządzania tą własnością.

W ostatnim okresie przykładem praktyk dot. swoistej interpretacji zakresu działania gmin są postępowania kontrolne Najwyższej Izby Kontroli, których przedmiotem jest wykonywanie przez gminy usług pogrzebowych. Najwyższa Izba Kontroli w trakcie prowadzonych kontroli, dotyczących funkcjonowania cmentarzy komunalnych pomija istniejące wykładnie prawa oraz ugruntowane orzecznictwo sądowe w tym zakresie, stwierdzając, że tego typu usługi pogrzebowe wykraczają poza zakres użyteczności publicznej i kwestionując tym samym w wielu miastach prawidłowość świadczonych usług przez jednostki prowadzące cmentarze. NIK sugeruje, bądź nawet nakazuje, podjęcie działań w celu zaprzestania prowadzenia tej działalności jako wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej i poza zadania własne gminy, a także poza katalog zadań określonych w ustawie o finansach publicznych, które mogą być wykonywane przez jednostki gminy.

Kompleksowa działalność w zakresie świadczenia usług cmentarnych i pogrzebowych realizowana przez jednostki gminy, opiera się na stosownych przepisach prawa oraz wydanym w tym zakresie orzecznictwie sądowym. Zgodnie z dyspozycją art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Przepis powyższy ustanawia zatem domniemanie właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o charakterze lokalnym, przy czym ustawa nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem „publiczne sprawy lokalne”. W doktrynie przyjmuje się, iż sprawa ma publiczny charakter, jeżeli dotyczy interesu powszechnego, korzyści społecznej, tj. korzyści ogółu lub znacznej części mieszkańców gminy (A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki „Samorząd gminny - komentarz”, Dom Wydawniczy ABC, 2005). W/w interpretacja znalazła swój oddźwięk w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dn. 23 listopada 2010 r. IV SA/Gl 330/10, w którym stwierdzono: „Z brzmienia art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika domniemanie kompetencji w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej po stronie gminy. Uzupełnieniem tego domniemania jest katalog spraw należących do zadań własnych gminy zamieszczony w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie

gminnym. Jednocześnie katalog ten posiada charakter przykładowy, co również związane jest z domniemaniem kompetencji po stronie gminy”.

Z treści art. 7 ust. 1 ww. ustawy wynika, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Katalog zadań własnych gminy określa art. 7 ust. 1 tej ustawy. Redakcja powołanej normy prawnej wskazuje, że przedstawiony w niej katalog zadań własnych gminy ma charakter przykładowy, jest to katalog otwarty, na co wskazuje użyty zwrot „w szczególności”. Interpretacja zakresu usług użyteczności publicznej zaprezentowana została także w stanowisku Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 18 maja 2011 r. (sygn. akt III CZP22/11) stwierdził, że: „Katalog zadań przewidzianych w art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej jest otwarty i zmienny, uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co wymaga dostosowania świadczenia tych usług do tych zmian”.

POSTULATY DOTYCZĄCE FINANSOWANIA JST

10. W ostatnich latach kontynuowane były działania Rządu polegające na obciążaniu samorządów lokalnych coraz większymi obowiązkami (szczególnie tymi najbardziej kłopotliwymi), przy jednoczesnym nieprzekazywaniu jst niezbędnych do ich wykonania środków finansowych. Bardzo negatywnie oceniamy brak podjęcia w VII kadencji Sejmu RP głębszej dyskusji i choćby częściowej realizacji postulatów zgłoszonych przez samorządy w ramach akcji „stawka większa niż 8 miliardów” (sprawa obywatelskiego projektu ustawy w tej sprawie planowana jest natomiast w porządku obrad Sejmu w dniu 25 listopada 2015 r.). Podkreślamy, iż konieczne jest zastosowanie podejścia systemowego do finansów samorządowych. Szereg punktowych, nieskoordynowanych interwencji legislacyjnych doprowadziło bowiem do rozkojarzenia system finansów publicznych, a w szczególności tej jego część, która dotyczy finansów samorządowych.

11. Konieczne jest stworzenie **stabilnych zasad finansowania realizacji zadań własnych**.

Nakładanie na gminy nowych zadań wymaga wskazania źródeł ich finansowania w celu zapewnienia właściwej ich realizacji. O ile konstrukcja prawna tych zasad nie budzi wątpliwości, o tyle wypracowanie mechanizmu obliczania, rekompensowania tych ubytków jest zagadnieniem dość skomplikowanym. Należy podkreślić, iż znalezienie takiej formuły pozwoliłoby nie tylko jst uniknąć negatywnych skutków zmian w przepisach prawa, ale także dawałoby jasny obraz skutków finansowych wprowadzania tych zmian. W ostatnich latach można było odnieść wrażenie, iż pełne koszty nowych regulacji są często ukrywane, gdyż projekty aktów prawnych nie odnosiły się precyzyjnie do skutków jakie ponoszą jst. Świadczyć o tym mogą uzasadnienia do projektów przepisów, gdzie wskazuje się, że przekazywane do realizacji zadanie nie generuje kosztów dla samorządu. W związku z powyższym wnioskujemy, aby projekty przygotowywanych aktów prawnych zawierały każdorazowo pełne wyliczenie skutków finansowych zadań przekazywanych do realizacji samorządom lokalnym.

Należy zreformować system subwencjonowania i finansowania samorządów w celu zapewnienia dywersyfikacji źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w tym poprzez przyznanie jst udziału w podatku VAT, co zapewniłoby większą stabilizację

dochodów jst oraz zmniejszenie wpływu cykli koniunkturalnych na ich dochody.

12. Zapewnienie **pełnego finansowania** realizacji zadań zleconych

W chwili obecnej samorzady gminne realizują około 25 zadań zleconych wynikających z poszczególnych ustaw. Od kilkunastu lat odnotowuje się znaczące ograniczenia w ilości środków przekazywanych z Budżetu Państwa (m.in. na wypłatę zasiłków stałych, przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej, opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz zapewnienie środków na stypendia szkolne, na realizację zadań wynikających z przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). Samorzady zmuszone są dokładać z własnych środków do realizacji zadań zleconych coraz większe kwoty. Sytuacja ta rzutuje na realizację zadań własnych.

Obowiązek zapewnienia przez Państwo dotacji celowej w odpowiedniej wysokości dla jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami (w tym finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zakresie spraw obywatelskich: USC, ewidencja ludności, dowody osobiste, zadania wynikające z ustawy o powszechnym obowiązku obrony, ustawa o zmianie imienia i nazwiska) wynika z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca w kolejnych przepisach art. 49 stwierdza ponadto, iż kwoty tych dotacji ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w Budżecie Państwa do określania wydatków podobnego rodzaju, dotacje te są przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, w przypadku bowiem niedotrzymania tego warunku jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

Ochronie sądowej nie podlega wyłącznie sposób przekazywania dotacji umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, ale także obliczenie i przekazanie dotacji w wysokości koniecznej do realizacji zadania. Pamiętać bowiem należy, iż zgodnie z art. 167 Konstytucji RP, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Ponadto zgodnie z art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

Przekazanie dotacji na w/w zadania w kwocie niższej niż faktyczne koszty obsługi zadań, w świetle przytoczonych wyżej przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i samorządzie gminnym jest działaniem niezgodnym z prawem. Realizując zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawą, jst ma obowiązek ich wykonania zgodnie z przepisami (co do poziomu, terminu) przy zachowaniu istniejących (przyjętych) standardów świadczonych usług, za sposób realizacji tych zadań ponosi odpowiedzialność, i to niezależnie od tego jaki jest poziom ich finansowania w formie dotacji celowej. Inaczej mówiąc brak jest podstaw do zaprzestania

realizacji zadań od momentu, kiedy przyznana dotacja przestaje pokrywać koszty ich realizacji, co oznacza iż jest z własnych środków dopłacają do realizacji zadań, a więc Skarb Państwa poprzez przekazanie dotacji w kwocie niższej niż wynika to z obowiązujących przepisów wyrządza szkodę do której naprawienia jest zobowiązany.

Dotychczas wyliczanie wysokości dotacji dla gmin na zadania zlecone opierało się o algorytm. Nastąpiła jednak zmiana tego sposobu i dotacja ma być uzależniona od ilości zrealizowanych zadań. Gminy w cyklach miesięcznych przygotowują w tym celu szczegółowe zestawienia wykonanych czynności. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że ogólna kwota na województwo wciąż nie ulega znaczącemu zwiększeniu, bo o ile nieco więcej otrzymują duże miasta, o tyle cierpią na tym mniejsze gminy z małą ilością zrealizowanych zadań, którym zmniejszono dotację w stosunku do lat ubiegłych. Jest to o tyle niezrozumiałe, że przecież nadal ponoszą one koszty osobowe i rzeczowe związane z realizacją zadań i są one większe niż dotychczas w związku ze złożonością nowych zadań (nowy System Rejestrów Państwowych - aplikacja Źródło wprowadzona we wszystkich gminach w 2015 r.) i koniecznością zapewnienia stałego zastępstwa pracowników. Należy zauważyć, że w małych gminach nie jest możliwe - ze względu na dobro interesanta - wskazać terminu ich obsługi w zależności od części etatu przyznanego przez organ zlecający. Interesant w wielu sprawach z zakresu spraw obywatelskich musi być obsłużony niezwłocznie.

Wysokość dotacji celowych przekazywanych samorządom musi uwzględniać wszystkie koszty generowane przez zadania zlecone. Powoduje to konieczność opracowania obiektywnych i precyzyjnych algorytmów obejmujących zarówno czynniki bezpośrednio związane z wykonywaniem zadań zleconych, jak i czynniki pośrednie, które także są składową ogólnych kosztów zadań zleconych. Obecnie są one całkowicie pomijane, co w znaczący sposób zniekształca rzeczywisty obraz sytuacji, czyniąc obecny sposób dystrybucji dotacji celowych dysfunkcyjnym. Istotne jest również, aby instrumenty finansowania zadań zleconych były każdorazowo dostosowywane do aktualnych potrzeb i zmian, które będą miały wpływ na wysokość ponoszonych przez samorządy kosztów. System dotacji celowych musi także uwzględniać potrzebę rozwoju sposobów realizacji przedmiotowych zadań i związane z tym nakłady na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań oraz zmian organizacyjno-systemowych. W tym obszarze także ważną jest stała współpraca między stroną samorządową i rządową oraz zapewnienie partycypacji samorządów w decyzjach związanych z ustalaniem wysokości dotacji celowej.

Reasumując, niezbędne jest zwiększenie środków przez stronę rządową, tak aby gminy i powiaty nie musiały dokładać do zadań zleconych, co jest niezgodne z prawem.

13. Określenie **standardów realizacji** zadań zleconych

W celu stworzenia sprawnie działającego systemu dotacji celowych na zadania zlecone bardzo ważne jest aby wszystkie te zadania były wykonywane przez samorządy w ujednolicony sposób. Standaryzacja jest kluczowym elementem, który zapewni sprawiedliwy i obiektywny podział dotacji celowych. W tym celu należy opracować jednolite procedury i etapy procesów realizacji zadań zleconych, uwzględniając przy tym wymogi prawne oraz możliwości organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego. Zasadne jest także, aby dokonać gruntownej analizy sposobu realizacji każdego zadania zleconego pod kątem wyeliminowania niepotrzebnych kosztów oraz wdrożenia nowych rozwiązań prawnych i systemowych, które spowodują podniesienie jakości usług. Doświadczenia wynikające z wprowadzonych 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. Bardzo ważne jest stworzenie w tym celu zespołu w ministerstwie odpowiedzialnym za administrację publiczną, który w sposób bieżący będzie monitorował proces dystrybucji dotacji celowych, uwzględniając dynamikę zmian w sposobie funkcjonowania administracji publicznej.

14. Zmiana ustawy o finansach publicznych

Aktualnie wydaje się koniecznym kompleksowa nowelizacja ustawy o finansach publicznych. Jak zostało już wcześniej zasygnalizowane szereg punktowych, nieskoordynowanych interwencji legislacyjnych doprowadził do rozregulowania systemu finansów publicznych, a w szczególności tej jego części, która dotyczy finansów samorządowych. Poniżej przedstawiamy przykłady zapisów ustawy, które były wielokrotnie podnoszone przez środowiska samorządowe, jako wadliwe i konieczne do zmiany:

14.1 art. 48 ust. 1 – likwidacja zakazu dokonywania lokat wolnych środków pochodzących z dotacji z Budżetu Państwa

Wprowadzony przepis zakazujący większości jednostek sektora finansów publicznych lokowania wolnych środków pochodzących z dotacji powoduje zmniejszenie dochodów całego sektora finansów publicznych, jednocześnie prowadząc do nieuzasadnionego uprzywilejowania banków komercyjnych. Rachunki bankowe będące w posiadaniu jst są praktycznie nieoprocentowane, a założenie lokaty jest jedynym sposobem uzyskania jakichkolwiek korzyści z posiadanych w danym momencie wolnych środków. Nie podjęcie takiego działania stanowi wymierną stratę dla całego sektora finansów publicznych, a jedynym beneficjentem takiego rozwiązania są banki komercyjne, które mimo obracania pieniędzmi np. samorządów i uzyskiwania dzięki temu określonych korzyści majątkowych nie muszą dzielić się z nimi zyskiem. Dotacje (np. z urzędu wojewódzkiego do budżetu gminy) przekazywane są według bardzo ogólnego harmonogramu (najczęściej raz w miesiącu), który na ogół nie jest zbieżny z terminem wydatkowania środków. Powoduje to, iż pieniądz wpływa na rachunek bankowy jednostki samorządu terytorialnego i mimo istnienia na rynku instrumentów finansowych (np. lokata typu *overnight*) umożliwiających uzyskanie dodatkowych korzyści i pomnożenie pieniądza publicznego, nie ma możliwości ich wykorzystania. Powyższe jednoznacznie wskazuje na brak jakichkolwiek racjonalnych podstaw omawianej regulacji, a co więcej stanowi zaprzeczenie promocji stosowania nowoczesnych rozwiązań finansowych w jednostkach sektora finansów publicznych. To właśnie jednostki posiadające takie rozwiązania musiały podjąć działania polegające np. na wyodrębnieniu specjalnego rachunku bankowego przeznaczonego wyłącznie dla obsługi dotacji z budżetu, który nie podlega konsolidacji, wyłącznie po to, aby nie doprowadzić do uzyskania korzyści majątkowych ze środków pieniężnych będących ich posiadaniem. Zmiana brzmienia art. 48 ufp była przedmiotem stanowisk prezentowanych przez organizacje samorządowe, jednak jak dotąd bez odzewu ze strony administracji rządowej.

14.2 art. 243 – korekta indywidualnego wskaźnika zadłużenia

Środowiska samorządowe wielokrotnie zgłaszały potrzebę poprawienia relacji określonej w art. 243, tak aby otrzymane wyniki w sposób miarodajny określały możliwości jst do zaciągania zobowiązań dłużnych. W marcu 2013 r. opracowana została wspólnie przez Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz Związek Miast Polskich przy współpracy ze Związkiem Banków Polskich szczegółowa propozycja zmiany IWZ, a następnie we wrześniu 2013 r. wydane zostało wspólne stanowisko Zarządów ZMP i ŚZGiP w tej sprawie. Obydwa dokumenty zawierały następujące propozycje zmian:

- a) wyłączenie wydatków bieżących na obsługę długu z prawej strony relacji,
- b) zwiększenie o przychody z prywatyzacji (sprzedaż akcji lub udziałów w spółkach) w każdym ze składników średniej arytmetycznej prawej strony relacji,
- c) zastąpienie dzielenia przez dochody ogółem po obu stronach relacji dzieleniem przez dochody bieżące,
- d) wyłączenie z łącznej kwoty z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych, spłaty wynikającej z restrukturyzacji zadłużenia, która jest uzasadniona ekonomicznie (następującej w wyniku zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub emisji obligacji na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub z wolnych środków).
- e) wydłużenie okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna po prawej stronie relacji do 7 lat wstecz.

Wyłączenie wydatków na obsługę długu z prawej strony relacji proponuje się z uwagi na nieadekwatność liczników po obu jej stronach. Zgodnie z proponowaną zmianą badaniu podlega możliwość sfinansowania obsługi zadłużenia jst z nadwyżki bieżącej powiększonej o dochody ze sprzedaży i przychody z prywatyzacji majątku. Nie ma więc uzasadnienia do pomniejszania tej wielkości o koszty odsetkowe.

Zaproponowane rozwiązanie eliminuje także niekorzystną prawidłowość polegającą na pogorszeniu zdolności jst do obsługi zadłużenia w sytuacji incydentalnego wpływu dochodów majątkowych (innych niż dochody ze sprzedaży majątku), na przykład związanych z pozyskaniem dofinansowania unijnego. Uwzględnia natomiast korzystny wpływ wzrostu dochodów bieżących w danym roku (lewa strona wzoru zmniejszy się na skutek wzrostu mianownika, a prawa strona pozostanie bez zmian).

Wyłączenie tzw. rolowania długu z rygorów proponowanego wskaźnika umożliwi dokonywanie restrukturyzacji zadłużenia. W aktualnym stanie prawnym, wiele jst, które mają „napiętą” relację nie może przeprowadzić restrukturyzacji zadłużenia (spłacić istniejącego zadłużenia wykorzystując instrumenty finansowe o korzystniejszej stopie procentowej i/lub dłuższym okresie spłaty), co poprawiłoby ich zdolność kredytową. To z kolei zwiększyłoby możliwość absorpcji środków z UE na prowadzenie nowych inwestycji, co w związku z rozpoczęciem następnej perspektywy finansowania jest niezwykle istotne.

Wydłużenie okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna po prawej stronie relacji do 7 lat wstecz umożliwi wyeliminowanie incydentalnych zdarzeń, które potencjalnie mogą wpłynąć na stronę dochodową jednostki samorządu terytorialnego (ujmuje przynajmniej dwie fazy cyklu koniunkturalnego).

14.3 art. 256 – zmiana rezerwy celowej na rezerwę ogólną

Obecnie nieprzewidziane wydatki o charakterze obowiązkowym (płatności z tytułów egzekucyjnych, wyroków) można dokonać nie mając zabezpieczonych środków w planie finansowym, a stosowna zmiana planu musi nastąpić w wyniku przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji budżetowej lub z rezerwy celowej. Planowanie przez jst w uchwałach budżetowych dodatkowej rezerwy celowej na wydatki z tego tytułu jest pozbawione sensu. Bardziej zasadne wydaje się wprowadzenie możliwości dokonania przeniesienia z rezerwy ogólnej. Takie rozwiązanie spowoduje, iż nie będzie konieczności powiększania wydatków bieżących o dodatkową rezerwę celową.

14.4 art. 222 - podniesienie progu rezerwy ogólnej do 0,2% oraz likwidacja rezerwy kryzysowej (art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym)

Konieczność planowania w budżecie jst rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego dodatkowo powiększa wydatki bieżące, rzadko też jest możliwość wykorzystania tej rezerwy. Bardziej racjonalnym rozwiązaniem z punktu widzenia efektywności zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego jest podniesienie progu rezerwy ogólnej do 0,2%, z której w razie potrzeby można finansować również wydatki z zakresu zarządzania kryzysowego.

15. Podatek od nieruchomości naliczany od budowli podziemnych

Istnieje pilna konieczność uporządkowania wciąż istniejącego chaosu prawnego dotyczącego budowli podziemnych. W celu naprawy tej sytuacji konieczne jest w szczególności niezwłoczne przywrócenie toku prac legislacyjnych dotyczących definicji budowli w celu ostatecznego i przejrzystego określenia definicji budowli dla celów podatkowych, a ponadto konieczne jest pilne wypracowanie i przyjęcie instrumentów, które uchronią gminy górnicze od katastrofy finansowej, tj. w szczególności uchwalenie specustawy, wprowadzającej mechanizmy ochronne dla gmin górniczych, które ze względu na niezawinione przez siebie niejasności prawa znalazły się w sposób trwały w bardzo trudnej sytuacji. Konieczne jest także sformułowanie w w/w specustawie regulacji przewidującej nieuwzględnianie kwot podatku podlegających zwrotowi spółkom węglowym przy wyliczaniu indywidualnych wskaźników zadłużenia przewidzianych w ustawie o finansach publicznych lub innych rozwiązań prawnych zmierzających do tego samego celu.

16. Konieczność zmiany ustawy z dnia 12 stycznia 1992 r. o podatkach i opłatach lokalnych

Ustawą z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1283) w dodanym [art. 7 ust. 1 pkt 15](#) wprowadzono zwolnienie z podatku od nieruchomości dla gruntów i budynków lub ich części, stanowiących własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów. Wprowadzone ww. zwolnienie nie jest zgodne z tym, co postulowały środowiska samorządowe.

Organizacje zrzeszające samorządy lokalne proponowały kompleksowe rozwiązanie problemu płacenia „samemu sobie” podatków i opłat przez jednostki samorządu

terytorialnego (m.in. propozycje były prezentowane w przygotowanych projektach ustaw, podczas udziału w pracach wspólnych Senackich Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji Ustawodawczej, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych). Postulowane rozwiązania dotyczyły m.in. wyłączenia gmin z opodatkowania podatkiem od nieruchomości a nie ich zwolnienia. Również w „Sprawozdaniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za 2013 r.” znajduje się wniosek Krajowej Rady o zniesienie obowiązku podatkowego, a nie zwolnienie z opodatkowania. Jedynie wyłączenie z płacenia „samemu sobie” podatku od nieruchomości, podatku leśnego wyeliminuje obowiązek wypełniania i składania deklaracji podatkowych przez samorzady (deklaracje te gminy składają również „same sobie”).

Uznanie gminy za podatnika w zakresie podatku od nieruchomości oraz podatku leśnego jest o tyle niezrozumiałe, iż w przypadku podatku rolnego ustawodawca wprowadził wyraźne wyłączenie z tegoż podatku dla gmin (vide: art. 3a pkt 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym – tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1381 z późn. zm. – dalej: u.p.r.). Obecne rozwiązanie w zakresie zwolnienia gminy z podatku od nieruchomości pozostawiło nierozwiązany problem w podatku leśnym, w zakresie którego gmina sama sobie musi dalej dokonywać płatności i składać deklaracje. Ponadto, zwolnienia gminy z podatku od nieruchomości nadal skutkuje koniecznością wypełniania i składania deklaracji podatkowych i ich korekt.

Jak stwierdziła Krajowa Rada RIO, w przywołanym wyżej dokumencie „(...) wypełnianie deklaracji jest biurokratycznym obowiązkiem, który nie ma bezpośredniego sensu ekonomicznego dla budżetu gminy. Nie jest to zadanie łatwe ze względu na wielkość zasobów gminy, a także konieczność uwzględnienia w deklaracji szeregu nieruchomości zwolnionych z podatku. Dodatkowo, deklaracja podatkowa gminy musi być w ciągu roku korygowana, w każdej sytuacji, gdy nieruchomość z gminnego zasobu zostanie przekazana podmiotowi trzeciemu (...)”. Obowiązujące od 1 stycznia 2016 r. przepisy nie rozwiązują problemu opodatkowania gminnych nieruchomości, które są w posiadaniu jednostek budżetowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Kategoria mienia komunalnego (budynki, budowle i grunty) służąca realizacji zadań gminy i będąca we władaniu gminnych jednostek budżetowych także winna korzystać z wyłączenia z podatków lokalnych. Zatem opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, podatkiem rolnym, podatkiem leśnym nie powinien podlegać majątek jednostki samorządu terytorialnego, jak i majątek będący w posiadaniu jej jednostek budżetowych.

Realizacja zasady powszechności opodatkowania wobec tej kategorii nieruchomości oznacza bowiem w praktyce, że kwoty na zapłacenie podatku przez te podmioty trzeba zaplanować w ich planach finansowych i następnie przekazać im środki finansowe na zrealizowanie zapłaty tych podatków, po to, by środki te wróciły do budżetu w postaci dochodu. Jedynym beneficjentem całej tej operacji, która *per saldo* nie wywołuje pozytywnych skutków budżetowych, są jedynie banki zapewniające obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Fakt wyłączenia jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek budżetowych z płacenia podatków lokalnych nie wpływałby na wysokość pobieranych opłat czy ustalanych cen za świadczenie usług i dostawę towarów przez te jednostki. Wartości te

w sektorze publicznym ustalane są w ramach przepisów prawa, w tym również uchwał podejmowanych przez poszczególne organy stanowiące.

Wskazać należy, że podatek od nieruchomości, podatek leśny nie jest jedyną płatnością wnoszoną „samemu sobie” przez jednostki samorządu terytorialnego. Podobna sytuacja istnieje w przypadku niektórych niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym (art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) takich jak np. opłaty za zajęcie pasa drogowego, opłaty geodezyjne czy opłaty z tytułu trwałego zarządu, który zresztą jest same ustanawiają.

Jedynie kompleksowe podejście, gwarantujące wyłączenie jednostek samorządu terytorialnego z podatków i opłat o charakterze publiczno-prawnym, gdy stanowią one jednocześnie dochody i wydatki budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego może być uważane za rozwiązanie problemu.

Aktualny stan prawny powodujący, że jednostki samorządu terytorialnego zmuszone są „same sobie” uiszczać niektóre z tytułów dochodów prowadzi do niczym niezasadzonych przepływów wewnątrz jednostki samorządu terytorialnego, w tym nawet wewnątrz jednostki budżetowej, jaką jest urząd zapewniający obsługę organów jednostek samorządu terytorialnego. Saldo takich operacji jest wyjątkowo niekorzystne, bowiem płacenie „samemu sobie” generuje dodatkowe wydatki, które pomniejszają środki finansowe na realizację zadań własnych. Operacje te prowadzą do zniekształcenia obrazu faktycznie zrealizowanych dochodów i wydatków oraz przychodów i kosztów, które następnie są prezentowane odpowiednio w sprawozdaniach budżetowych oraz w sprawozdaniu finansowym poszczególnych jednostek budżetowych, wchodzących w skład jednostki samorządu terytorialnego.

W celu realizacji powyższych rezultatów niezbędne jest uchylenie dotychczasowych przepisów w tym zakresie i wprowadzenie nowych rozwiązań, proponowanych wcześniej przez środowiska samorządowe w następującym brzmieniu:

1. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) po art. 50 dodaje się art. 50a o treści:

Art. 50a. Gmina i jej jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej nie podlegają podatkom, opłatom oraz niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publiczno-prawnym, które stanowią jednocześnie dochody i wydatki jej budżetu.”

2. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) po art. 50 dodaje się art. 50a o treści:

„Art. 50a. Powiat i jego jednostki organizacyjne nie podlegają opłatom oraz niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publiczno-prawnym, które stanowią jednocześnie dochody i wydatki jego budżetu.”

3. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.) po art. 60 dodaje się art. 60a o treści:

„Art. 60a. Województwo i jego jednostki organizacyjne nie podlegają opłatom oraz niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publiczno-prawnym, które stanowią jednocześnie dochody i wydatki jego budżetu.”

4. W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 849 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

„1. art. 7 ust. 1 pkt 7 otrzymuje brzmienie:

7) grunty i budynki we władaniu muzeów rejestrowanych za wyjątkiem muzeów dla których organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego.

2. art. 7 ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

2) państwowe i niepubliczne jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty oraz prowadzące je organy, w zakresie nieruchomości zajętych na działalność oświatową.”

5. W ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm.) po art. 9 dodaje się art. 9a w brzmieniu:

„Art. 9a Samorządowe instytucje kultury nie podlegają tym podatkom, opłatom oraz niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publicznoprawnym, które stanowią dochód tej jednostki samorządu terytorialnego która jest ich organizatorem.”

17. Konieczność zmiany ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

W tzw. ustawach podatkowych, radom gmin zostały przyznane kompetencje do określenia wzorów formularzy podatkowych, które mają zawierać dane i informacje niezbędne dla wymiaru niektórych podatków i opłat, dla których organem podatkowym jest wójt, burmistrz, prezydent. Jednocześnie, kompetencje rad obejmują także określanie warunków i trybu składania poszczególnych formularzy podatkowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej, które muszą zawierać w szczególności m.in. format elektroniczny takich formularzy oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

W praktyce ww. dane znajdują się często na kilkunastu lub kilkudziesięciu stronach w postaci znaczników XML i odzwierciedlają dane i informacje określone wcześniej przez radę we wzorach formularzy podatkowych. Określanie wzorów formularzy oraz architektury informatycznej formularzy podatkowych jest czynnością o charakterze stricte wykonawczym i powinno być realizowane przez wykwalifikowanych specjalistów zatrudnionych, bądź działających na zlecenie wójta, burmistrza, prezydenta. Trudno wymagać od radnych, by mogli konstruktywnie debatować nad poszczególnymi polami formularzy podatkowych oraz zawartością merytoryczną uchwały, która składa się z tysięcy linijek kodu XML. Faktycznie istnieją utrudnienia jakie rodzi obowiązek przedkładania do akceptacji rady najdrobniejszych nawet zmian w formularzach podatkowych oraz architekturze narzędzi informatycznych stosowanych w gminie do elektronicznej obsługi mieszkańców w dziedzinie podatków i opłat. Takie rozwiązanie jest nie tylko niepraktyczne, lecz również stojące w sprzeczności z zasadami podziału władzy. W związku z powyższym proponuje się aby ww. dokumenty były ustalane przez organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta).

18. Podjęcie działań mających na celu zwolnienie gmin z opłat sądowych

Art. 150 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1025 z późn. zm. – dalej: u.k.s.c.) uchylił ustawę z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88 z późn. zm. – dalej: u.k.s.c. z 1967 r.). Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.k.s.c. z 1967 r. gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów oraz samorząd województwa nie miały obowiązku uiszczania opłat sądowych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez nie działalności gospodarczej oraz spraw w postępowaniu wieczystoksięgowym. Obecnie, na podstawie art. 94 u.k.s.c. opłaty sądowe nie są pobierane od Skarbu Państwa.

Przepisy Konstytucji nie zawierają regulacji odnoszących się wprost do kwestii zwolnienia jednostek samorządu terytorialnego z opłat sądowych. Jednak przepisem umożliwiającym stwierdzenie niekonstytucyjności art. 94 u.k.s.c. w zakresie w jakim nie przewiduje on zwolnienia z kosztów sądowych jednostek samorządu terytorialnego są przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: art. 32 (zasada równości wobec prawa), art. 45 (prawo do sądu) oraz art. 165 (prawo do ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego).

Pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego prawa do zwolnienia podmiotowego od kosztów sądowych narusza każdy ze wskazanych wyżej przepisów Konstytucji, albowiem różnicuje sytuację prawną podmiotów wykonujących zadania publiczne. Zarówno Skarb Państwa (Państwo), jak i jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne na rzecz ogółu obywateli. Dysponują władztwem publicznoprawnym (imperium). Jediną różnicą pomiędzy wykonywanymi zadaniami jest ich rodzaj oraz zasięg terytorialny. Różnice te nie powinny mieć jednak wpływu na zróżnicowanie ich sytuacji w ramach dostępu do sądu.

Nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku uiszczania kosztów sądowych z powyższych względów pozostaje w sprzeczności z treścią art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

W wielu przypadkach jednostki samorządu terytorialnego są zmuszone ponieść opłaty sądowe większe aniżeli dochodzone roszczenie. Ma to miejsce m.in. w sądowych postępowaniach egzekucyjnych w ramach, których gminy są zmuszone do zgłaszania należności publicznoprawnych, jednak uczestnictwo w planie podziału sumy uzyskanej z egzekucji wymaga zaopatrzenia tytułów wykonawczych w sądowe klauzule wykonalności. Koszt nadania jednej klauzuli wykonalności na jeden tytuł to kwota 50,00 zł.

Niezależnie od powyższego należy zaznaczyć, iż zwolnienie jednostek samorządu terytorialnego od kosztów sądowych nie powinno mieć charakteru bezwzględnie. W zakresie w jakim jednostki samorządu terytorialnego działają w ramach dominium (np. w ramach prowadzonej działalności gospodarczej) powinny być traktowane na równi z innymi podmiotami, a zatem w tym zakresie winny ponosić opłaty sądowe. Zwolnienie bezwzględnie powodowałoby naruszenie zasady równości.

19. Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych kolejny raz apeluje o podjęcie rzeczowej debaty, dotyczącej systemowej zmiany prawa oświatowego. Podjęcie stosownych decyzji wynikających z takiej debaty jest od dawna konieczne ze względu na fakt, iż obecny system nie sprzyja wysokiej jakości procesu nauczania i wychowania, a w konsekwencji celowi jakim powinno być podwyższanie jakości kapitału ludzkiego w Polsce, tj. przygotowania młodych ludzi do funkcjonowania w warunkach globalnych wyzwań dotyczących konkurencyjnej gospodarki rynkowej i jako dobrych obywateli Rzeczypospolitej. Jednocześnie anachroniczne przepisy Karty Nauczyciela generują obciążenia finansów publicznych, w tym zwłaszcza bardzo duże nieuzasadnione koszty dla samorządowych budżetów. Potrzeba szerokiej dyskusji i zmian w oświacie dostrzegana była przez administrację rządową, jednak względy polityczne powodują, że dotychczas nie została ona podjęta.

Wprowadzane zmiany w ustawie o systemie oświaty (w tym m.in. dokonane ustawą z dnia 20 lutego 2015 r.) nie rozwiązują problemów, będących wielokrotnie dotychczas przedmiotem samorządowych postulatów. Wprawdzie wnosiliśmy we wcześniejszych stanowiskach o zmianę tej ustawy, ale rozwiązania proponowane w kolejnych nowelizacjach ustawy są rozwiązaniami jedynie częściowymi, a nie całościowymi.

Nie został także do tej pory przygotowany projekt systemowych zmian w Karcie Nauczyciela. Biorąc pod uwagę doświadczenia z dotychczas wprowadzonymi zmianami prawa oświatowego mamy uzasadnione obawy, że wprowadzenie zmian kosmetycznych w Karcie Nauczyciela nie rozwiąże żadnych ważnych dla nas kwestii, dlatego postulujemy niedokonywanie kosmetycznych nowelizacji Karty Nauczyciela, ale wprowadzenie w jej miejsce Kodeksu Oświatowego – jako podstawowego, kompleksowego aktu prawnego, regulującego wzajemne prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Proponowany Kodeks Oświatowy powinien obowiązywać we wszystkich placówkach oświatowych niezależnie od prowadzącego je organu (tj. w placówkach publicznych i niepublicznych). Karta Nauczyciela w obecnym kształcie w szkołach prowadzonych przez samorządy obowiązuje w całości, natomiast w placówkach prowadzonych przez inne podmioty, jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. Dzięki temu, podmioty niebędące jednostkami samorządu terytorialnego ponoszą znacznie niższe koszty prowadzenia szkół i są często nastawione jedynie na zysk.

Postulujemy, aby Kodeks Oświatowy oparty był na współczesnych przepisach prawa, określających prawa i obowiązki pracownika samorządowego, gdzie jakość i ilość pracy będą mogły być obiektywnie weryfikowalne i mierzalne. Przywileje zagwarantowane Kartą Nauczyciela to wymierne koszty dla budżetów samorządowych, czego dowodem są powtarzające się postulaty w zakresie zmian w art. 30a Karty Nauczyciela, zmiany w zakresie udzielania urlopu zdrowotnego, czy ilości i wielkości składowych elementów wynagrodzenia nauczycieli – dodatków płacowych. Elementem tych zmian powinien być odpowiedni system motywacyjny, premiujący najlepszych i dobrych nauczycieli.

Dla budżetów samorządowych najistotniejsze są zmiany w zakresie dodatków uzupełniających (określonych w art. 30a Karty Nauczyciela) oraz w zakresie urlopów zdrowotnych, ale równie ważna dla samorządów jest jakość kształcenia i wychowywania młodych mieszkańców. Obecny system nie sprzyja wysokiej jakości procesu nauczania i wychowania, a w konsekwencji generalnemu celowi jakim powinno być podwyższanie jakości kapitału ludzkiego w Polsce, tak jak jest to rozumiane powyżej. Za postulat o znaczeniu fundamentalnym z punktu widzenia realizacji wyżej wymienionych celów

uważamy podjęcie działań zmierzających do likwidacji anachronicznych rozwiązań Karty Nauczyciela i zastąpienie ich zbiorem zasad etyczno-moralnych wymaganych w zawodzie nauczyciela, stanowiącym np. załącznik do Kodeksu Oświatowego, a zagadnienia związane ze stosunkiem pracy powinien regulować w/w Kodeks Oświatowy. Nacisk powinien padać głównie na zapewnienie jakości procesu edukacyjnego i jego końcowych rezultatów, w miejsce dotychczasowej tendencji dopasowania poziomu nauczania do słabszych zawodowo nauczycieli, co powoduje stałe przeciętne pogarszanie się jakości wychowania i wykształcenia uczniów. Stwierdzenie to jest ciężkim aktem oskarżenia wobec istniejącego systemu: ze względu na niechęć władz szczebla centralnego do przeprowadzenia odważnych zmian i uleganie brutalnie egzekwowanym przez związki zawodowe przywilejom korporacyjnym. Nie dość, że funkcjonowanie systemu oświaty kładzie się coraz większym ciężarem na finansach publicznych, w tym zwłaszcza na budżetach samorządowych, to jeszcze jakość przeciętnych efektów wykształcenia (nie mówiąc już o całkowitym upadku wychowania w szkołach) spada nieustannie. Czynniki ten sam w sobie generuje bardzo złe perspektywy dla przyszłości naszego kraju.

20. Bardzo istotną kwestią jest także pilne rozpoczęcie prac nad zmianami w przepisach dotyczących **finansowania szkolnictwa niepublicznego**. Obecny stan prawny nadal zapewnia szerokie pole do różnego rodzaju nadużyć, przy jednoczesnym obciążeniu jednostek samorządu terytorialnego obowiązkiem kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji i braku przepisów rangi ustawowej, jasno określających obowiązki i uprawnienia organów jst w tym zakresie. Opracowane przez jst uchwały, zawierające przepisy dotyczące wypłacania dotacji oraz kontroli jej wykorzystania, są przez szkoły niepubliczne podważane i zaskarżane do sądów administracyjnych z powodu braku wyraźnej delegacji ustawowej. Tymczasem kontrole przeprowadzane przez różne jst wskazują, że działania szkół niepublicznych w wielu wypadkach mają na celu wyłudzenie pieniędzy publicznych. Istotną kwestią przy tym jest doprecyzowanie przepisów oświatowych w zakresie wpisu oraz wykreślenia szkół i placówek niepublicznych z ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Konieczne jest również zniesienie obowiązku dotowania przedszkoli niepublicznych w sytuacji wystarczającej liczby miejsc w przedszkolach samorządowych i braku konieczności uzupełnienia sieci przedszkoli gminnych przez przedszkola niepubliczne. Część oświatowa subwencji ogólnej, będąca podstawowym źródłem finansowania zadań oświatowych, nie uwzględnia finansowania przedszkoli. Jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek pokrywania kosztów funkcjonowania przedszkoli gminnych, jak również finansowania dotacji dla przedszkoli prowadzonych przez inne podmioty z innych dochodów własnych, niezależnie od tego czy w swoich przedszkolach posiadają wystarczającą liczbę miejsc, czy też występuje potrzeba uzupełnienia ich braku miejscami w przedszkolach niepublicznych.

Niezbędne jest także uwzględnienie zmian przepisów dotyczących ustalania kwoty dotacji dla przedszkoli publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż gmina i osoby fizyczne oraz przedszkoli niepublicznych (m.in. różnicowanie podstaw ustalania kwoty dotacji na ucznia niepełnosprawnego w zależności od rodzaju przedszkola, uwzględniając specyfikę i dodatkowe wydatki przedszkoli z oddziałami integracyjnymi i przedszkoli specjalnych - w porównaniu z przedszkolami ogólnodostępnymi, do których mogą również uczęszczać dzieci niepełnosprawne).

21. Tymczasem ustawodawca, zamiast rozwiązywać realne problemy oświaty, wprowadza dodatkowe obowiązki, generujące zwiększone koszty dla samorządów, a jedynie pozornie mające na celu dobro ucznia. Ostatnim takim działaniem jest wprowadzenie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. 2014 poz. 1877), które zobowiązują jednostki samorządu terytorialnego do finansowania w 2015 roku ze środków otrzymanych w ramach części oświatowej subwencji ogólnej organizacji zajęć dla dzieci i młodzieży, objętych specjalną organizacją nauki i metod pracy w wysokości nie mniejszej niż wynika z podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

Trudno się spodziewać, aby w efekcie wprowadzonych zmian nastąpiła poprawa sytuacji dzieci i młodzieży wymagających specjalnych form wsparcia. Jedynym efektem stała się niepotrzebnie rozbudowana sprawozdawczość oraz niewspółmierny do rezultatów wzrost nakładów pracy samorządów. Zaznaczyć przy tym należy, iż praktycznie niemożliwe jest precyzyjne wyodrębnienie wszystkich wydatków związanych ze specjalną organizacją nauki.

Z kolei nadanie części subwencji oświatowej charakteru dotacji może spowodować w konsekwencji uszczuplenie dochodów samorządów i pogorszenie ich sytuacji finansowej, zważywszy na fakt, że ponoszone wydatki na oświatę w większości jest w dużym stopniu przewyższają kwotę otrzymywanej subwencji. Wprowadzony przepis pozostaje bowiem w sprzeczności z art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (zgodnie z przywołanym przepisem, to organ stanowiący jednostki samorządu, terytorialnego decyduje o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej, zważywszy że na subwencję ogólną składa się również część subwencji oświatowej). Wobec powyższego zapis ustawy okołobudżetowej narusza swobodę wydatkowania subwencji przez jednostki samorządowe i łamie podstawową cechę subwencji, która zgodnie z teorią finansów publicznych jest transferem ogólnym z Budżetu Państwa dla samorządów. Subwencja będąc transferem ogólnym nie wymaga rozliczenia się żadnym określonym w prawie jego przeznaczeniem na określone wydatki, jak ma to miejsce w przypadku dotacji celowej. Część oświatowa subwencji przyznawana jest na rok budżetowy. Konieczność rozliczania przez jednostki samorządowe środków na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży, czyni ją dotacją celową.

Dlatego też wnosimy o podjęcie działań zmierzających do zniesienia potrzeby ewidencjonowania tych wydatków w latach następnych lub przynajmniej wprowadzenie przepisów pozwalających na stosowanie jednakowych i niebudzących wątpliwości zasad obliczania wydatków na organizację zajęć dla dzieci i młodzieży, objętych specjalną organizacją nauki i metod pracy.

22. Niezbędna jest zmiana zasad finansowania realizacji zadań oświatowych. Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do finansowania z dochodów własnych zmian w organizacji pracy szkół i przedszkoli (np. reforma szkolnictwa zawodowego, wprowadzenie obowiązkowych zajęć nauki języka obcego w przedszkolach, obniżenie wieku szkolnego) wprowadzanych decyzjami centralnymi. Dlatego też potrzebna jest zmiana sposobu naliczania subwencji oświatowej w taki sposób, aby środki finansowe przekazywane na realizację zadań oświatowych były adekwatne do zadań nakładanych na samorządy przez kolejne nowelizacje prawa oświatowego.

23. Mieszkalnictwo

Gminy przy realizacji zadań z zakresu gospodarowania zasobem mieszkaniowym, jakie nakładają na nie obowiązujące przepisy prawa, borykają się z wieloma poważnymi problemami. Jednym z nich jest deficyt lokali w zasobie gminnym wynikający m.in. z automatyzmu w przyznawaniu prawa do lokalu socjalnego, a także bardzo dużej liczby wyroków nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego z prawem do lokalu socjalnego. Konieczna jest zmiana ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 150 z późn. zm.), które mają na celu ograniczenie kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo do lokalu socjalnego. Zmiany powinny mieć na celu zniesienie automatyzmu w przyznawaniu prawa do lokalu socjalnego, a także ograniczenie liczby wyroków nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego z prawem do lokalu socjalnego.

W obowiązującym systemie prawnym (przede wszystkim ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego) w sposób absolutnie nadmierny preferuje się najemców lokali gminnych (np. obowiązek zawierania umów na czas nieokreślony, a więc powierzający w sposób praktycznie dozwolony - bez weryfikacji dochodów i stanu majątkowego, mieszkania do użytkowania, przy jednoczesnym ograniczaniu możliwości ustalania czynszów na realnej, tj. pokrywającej koszty wysokości) oraz innych właścicieli zasobów mieszkaniowych (prywatni, spółdzielnie, zakłady pracy, itp.) poprzez obowiązek dostarczania lokali socjalnych przez gminy, pod rygorem odszkodowania.

W związku z bardzo trudną sytuacją mieszkaniową większości gmin, charakteryzującą się brakiem odpowiedniej liczby nadających się do zasiedlenia (wyremontowanych) lokali mieszkalnych należy stwierdzić, że przepis art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego jest szczególnie niekorzystny dla samorządów. Artykuł ten stanowi, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Sądy nie nakazują opróżnienia lokalu tylko osobom zajmującym lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy lecz także osobom zajmującym lokale spółdzielcze, będące własnością osób fizycznych itd. Jednak tylko na gminach ciąży obowiązek zapewniania lokali socjalnych. Bez finansowego wsparcia ze strony Państwa, gminy nie są w stanie na bieżąco realizować tego obowiązku. Co więcej, z uwagi na konieczność zapewniania lokali socjalnych osobom eksmitowanym z niepublicznego zasobu, nie są w stanie wywiązywać się z podstawowego obowiązku, jaki nakłada na gminy art. 4 ust. 2 przedmiotowej ustawy, czyli zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. W praktyce gminy, z uwagi na ograniczone środki finansowe, remontują i wskazują jedynie lokale socjalne celem realizacji wyroków i nie realizują obowiązku zapewniania lokali socjalnych oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dla gospodarstw o niskich dochodach.

Jednak w przypadku, jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze od gminy. Roszczenie o naprawienie szkody za niedostarczenie lokalu socjalnego należy do roszczeń z tytułu czynu niedozwolonego w oparciu o reguły odpowiedzialności zawarte w art. 417 Kodeksu cywilnego w związku z art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Zgodnie bowiem z treścią art. 18 ust. 5 ustawy, jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny.

24. Konieczność zmian ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

Samorządy lokalne wielokrotnie występowały z wnioskiem o nowelizację ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, wskazując na problemy związane z bieżącą realizacją ustawy praktycznie od momentu jej uchwalenia, wynikające w szczególności z wielu niejasnych i nieprecyzyjnych pojęć, którymi posługuje się ustawa. Zmiany te jednak nie zostały uchwalone. Dlatego ponownie zwracamy uwagę, iż ustawa w obecnym kształcie prowadzi często do sytuacji, w których prawo do informacji publicznej jest nadużywane, np. poprzez wysyłanie do wybranych urzędów / instytucji setek wniosków jednocześnie celem ich sparaliżowania lub pojedynczych wniosków o bardzo szerokim zakresie żądanej informacji, wymagającej najczęściej przetworzenia o znacznej intensywności. Z uwagi na fakt, iż w przepisach brak jest definicji pojęcia informacji przetworzonej, wnioski takie mogą sprawić pracownikom trudności, a w konsekwencji dokonania prawidłowej i jednoznacznej oceny, czy żądane przez wnioskodawcę informacje stanowią informację publiczną przetworzoną, czy prostą. W pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań.

Na zakłócenie normalnego toku pracy podmiotu ma również wpływ 14-dniowy termin udostępniania informacji publicznej na wniosek, określony w art. 13 ust. 1 omawianej ustawy. Nie zawsze argument np. dużej ilości pism do zeskanowania, jest uznawany za wystarczający, jako powód opóźnienia udostępnienia informacji i skorzystania z możliwości udostępnienia informacji w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1). Ponadto do podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej coraz częściej wpływają wnioski powołujące się w swej podstawie na ustawę o dostępie do informacji publicznej, a *de facto* wykorzystywane są przez te podmioty w celu składania ofert handlowych i "wymuszania" skorzystania z tychże propozycji.

Należy zwrócić uwagę na konieczność nowelizacji ustawy również w odniesieniu do pojęcia dokumentu prywatnego oraz dokumentu wewnętrznego. W związku z dotychczasowym, niejednoznacznym orzecnictwem w powyższym zakresie, dochodziło do wielu problemów interpretacyjnych, co należy traktować jako dokument prywatny i czy istnieje w ogóle pojęcie dokumentu wewnętrznego. O ile ostatni wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OSK

3070/13) wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem dokumentu prywatnego, o tyle kwestia dokumentu wewnętrznego nadal pozostaje nierozstrzygnięta.

25. Podjęcie działań legislacyjnych mających na celu uregulowanie zasad stwierdzania zgonu, wystawiania karty zgonu oraz finansowania związanych z tym kosztów

W nawiązaniu do dotychczasowej, kilkuletniej korespondencji, dotyczącej konieczności wprowadzenia zmian legislacyjnych obejmujących wydawanie kart zgonu oraz sposobu finansowania tego zadania, konieczne jest podjęcie przez Ministerstwo Zdrowia działań w tym zakresie. W szczególności ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych z dnia 31 stycznia 1959 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.) oraz jej akty wykonawcze budzą wątpliwości interpretacyjne oraz wymagają doprecyzowania.

Mimo szeregu sygnałów ze strony samorządów, organizacji ich reprezentujących, interpelacji poselskich i znajomości stanu faktyczno-prawnego przez resort zdrowia zwłaszcza po zmianie stanu prawnego w zakresie systemu ochrony zdrowia w RP nie dokonano stosownych zmian przepisów. Uregulowania wymaga kwestia stwierdzania zgonu osób bezdomnych, niezameldowanych i nieubezpieczonych.

Za koniecznością zmiany ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a także rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 3 sierpnia 1961 r. w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyn, przemawia również to, że przywołane przepisy nakładające na organ administracji rządowej (ówczesnie właściwy do spraw zdrowia i opieki społecznej organ Prezydium Powiatowej / Miejskiej / Rady Narodowej) dotyczyły innego podziału administracyjnego państwa, nie mającego nic wspólnego z administracją samorządową ustanowioną w 1990 r. Ówczesny status starosty, a status starosty funkcjonujący w dzisiejszym systemie prawnym to dwie różne instytucje.

Należy również zauważyć, iż kierowane przez Ministerstwo Zdrowia informacje do przedstawicieli środowisk lekarskich podstawowej opieki zdrowotnej o obowiązku powołania przez starostę koronera są nieuprawnione, bowiem w prawie polskim taka instytucja nie istnieje. Zawód koronera nie został też wymieniony w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. z 2014 r., poz. 1145).

26. Prawo o ruchu drogowym oraz ustawa o strażach gminnych

Przykładem nieodpowiedzialnego i chaotycznego działania ustawodawcy jest uchwalona w dniu 24 lipca br. ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych. Powyższa nowelizacja jest wysoce szkodliwa z punktu widzenia interesu publicznego, przede wszystkim ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a także budzi poważne wątpliwości w kontekście zasad przyzwoitej legislacji, którą Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z art. 2 Konstytucji RP. W trakcie prac legislacyjnych negatywne opinie wobec projektu ustawy wyrazili Prezes Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny, jak również Komisja Infrastruktury Sejmu RP (na posiedzeniu w dniu 24 lipca 2015 r.). Na posiedzeniu komisji senackich: Gospodarki Narodowej oraz Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniu 29 lipca 2015 r., w porozumieniu z obecnymi na tym posiedzeniu przedstawicielami samorządów

lokalnych wypracowano kompromisowe rozwiązania, jednak w dniu 5 sierpnia br. w trakcie 2-minutowego posiedzenia w/w komisji senackich (rozpoczętego o godz. 21.08) ustalenia te, tuż przed plenarnym posiedzeniem Senatu RP – bez umożliwienia uczestnictwa w posiedzeniu komisji zainteresowanych podmiotów - zostały nagle zmienione. W tej sytuacji na posiedzeniu plenarnym Senatu przegłosowano uchwałę zgodną z przedstawionym ostatecznie przez w/w komisje wnioskiem w sprawie przyjęcia uchwalonej przez Sejm RP ustawy bez poprawek. Wejście w życie ustawy spowoduje zwiększenie zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a zapewne również zwiększenie liczby osób poszkodowanych w wyniku wypadków drogowych (w tym ofiar śmiertelnych).

Gminy jako zarządcy dróg publicznych położonych na ich terenie wykonują swoje ustawowe zadania związane z bezpieczeństwem mieszkańców, w tym także m.in. poprzez kontrolę ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących (m.in. poprzez rejestrowanie przejazdu pojazdów na czerwonym świetle). W wykonywaniu tych zadań gminy wspierają nasze Państwo, dbając o egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa, wynikających z ustawy Prawo o ruchu drogowym. Obowiązki te są przejawem realizacji zadania własnego gminy określonego w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w myśl którego do zadań własnych gminy zalicza się m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Przyjęte przez Sejm RP przepisy pozbawiają jednak gminy narzędzia do wykonywania ich ustawowych obowiązków w zakresie bezpieczeństwa. Należy jednocześnie wskazać, że przyjęty przez Sejm sposób regulacji jest kuriozalny, bowiem wzmiankowana nowelizacja nie uchyliła przedmiotowego zadania, nie umniejszyła też jego zakresu, a „wyłącznie” pozbawiła gminy (i ich jednostki organizacyjne) instrumentu do realizacji tego zadania, na co w trakcie procesu legislacyjnego wskazywali przedstawiciele innych organów, np. Prokurator Generalny.

Wnioskujemy o wprowadzenie w Sejmie i Senacie RP nowej kadencji zmian legislacyjnych, uwzględniających zrównoważone podejście do tej kwestii (w tym przytoczone powyżej argumenty), a jednocześnie zapobiegające pewnym nadużyciom wzmiankowanych przepisów, które w niektórych wypadkach miały miejsce.

PODSUMOWANIE

27. Konieczne jest **uporządkowanie prawa samorządowego** z uwzględnieniem dotychczasowego dorobku praktyki, orzecznictwa i doktryny, przy braku nieuzasadnionego różnicowania pomiędzy ustrojowymi ustawami samorządowymi. Porządkowanie prawa samorządowego mogłoby być elementem generalnej próby porządkowania całego systemu prawnego (przedsięwzięcia z całą pewnością gigantycznego, wymagającego rozłożenia na szereg etapów i wiele lat, jednak koniecznego z punktu widzenia zasadniczego zwiększenia ładu, umożliwiającego bardziej sprawne funkcjonowanie gospodarki, zwiększenia bezpieczeństwa Państwa, obywateli, podmiotów gospodarczych, organizacji obywatelskich i wszystkich korporacji publicznych).

Podczas 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego powstało wiele regulacji prawnych. Powstały rozwiązania korzystne, usprawniające działania systemu, ale

również te, które nie odpowiadają aktualnym wyzwaniom, nie mówiąc już o tych które znacząco zwiększały poziom chaosu w systemie, niejednokrotnie wynikając z dominacji interesów partykularnych, a braku myślenia w kategoriach dobra publicznego oraz zintegrowanego podejścia systemowego. Po tym ćwierćwieczu, naturalną kolejną rzeczą powinny być działania weryfikujące cały system prawny. Aktualne nowelizacje lub całkowicie nowe rozwiązania prawne, występują w wielu wypadkach w oderwaniu od całości, pogłębiając częstokroć poważną niewydolność systemu.

28. Utworzenie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządowego

Wstępem do rozwiązania powyższych problemów mogłoby być powołanie na początku nowej kadencji Parlamentu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządowego. Ten ekspercki podmiot, czuwający nad stanowionym prawem samorządowym, dokonywałby analizy proponowanych zmian w kontekście całego systemu prawa samorządowego. Punktem wyjścia dla prac komisji powinny być działania koncepcyjno–analityczne, przy zaangażowaniu niekwestionowanych autorytetów prawnych i praktyków z jst.

29. Z punktu widzenia samorządów lokalnych fundamentalnie ważne jest zmniejszenie poziomu nieładu w Państwie (co powinno przejawiać się w porządkowaniu prawa i podwyższaniu generalnej jakości rządzenia), poprawa pracy instytucji administracji rządowej, a także w miarę możliwości sądów oraz współpraca między instytucjami ze sfery administracji rządowej z samorządami (z wykorzystaniem zasady wielopoziomowego zarządzania). Konieczna konsolidacja Państwa nie powinna jednak umniejszać przestrzeni wolności samorządowej, której zachowanie jest konieczne dla zapewnienia sprawności funkcjonowania wspólnot lokalnych. Szczególnie istotne jest powstrzymanie się od podejmowania działań, które dokonywałyby destrukcji powstałych w 1990 roku podstaw systemu samorządowego, np. zniszczenia zasady przedstawicielstwa, co uniemożliwiłoby spójne zarządzanie sprawami publicznymi o charakterze lokalnym. Równie ważne jest zachowanie zasady adekwatności poziomu odpowiedzialności organów samorządowych w stosunku do posiadanych kompetencji formalnych i znajdujących się w ich dyspozycji instrumentów, a zwłaszcza adekwatności pozostających do dyspozycji środków finansowych w relacji do zakresu i standardów realizacji zadań publicznych.