

Grzegorz P. Kubalski

W interesie samorządu terytorialnego

Wybór felietonów z lat 2015-2019



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH



Związek Powiatów Polskich
www.zpp.pl

Grzegorz P. Kubalski

W interesie samorządu terytorialnego
Wybór felietonów z lat 2015-2019

Warszawa, 2019

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.



Copyright by Związek Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl

ISBN

978-83-62251-71-1

978-83-62251-72-8 (wersja elektroniczna)

Spis treści

Słowo wstępne	5
1. W trosce o dobre prawo	6
1.1. Prawo to nie przepis na zupę	6
1.2. Prawodawca chemikiem	7
1.3. „Nad prawem jest dobro narodu”	8
1.4. Chirurgiczna precyzja wskazana	9
1.5. Skalpel potrzebny, nie siekiera	11
2. Wołając o rozsądek	14
2.1. Wszystkie mutacje krzyżyka	14
2.2. Schronisko dla zwierząt kosztem żłobka?	16
2.3. Lex drożdżówka	17
2.4. Obiadowa logika	19
3. Gdy zwycięża populizm	21
3.1. Mit taniego państwa	21
3.2. Prawo dyktowane	23
3.3. Opłata za parkowanie – racjonalność a populizm	24
3.4. Trzeźwieć – na czyj koszt?	26
4. W cieniu zasady subsydiarności	28
4.1. Wyzwanie subsydiarności	28
4.2. Obywatel to ktoś więcej niż beneficjent	29
4.3. Drzewa a pomocniczość	31
4.4. Woda nasza droga	32
4.5. Woda z kranu pod nadzorem państwa	34
4.6. Przeszłość powraca	36
4.7. Ku niesamodzielnemu samorządowi	37
5. Broniąc ustroju	40
5.1. Nikt nie powinien likwidować powiatów	40
5.2. Nie ma dowodów na sensowność likwidacji powiatów	43

5.3.	Obywatel pańszczyźniany?.....	44
5.4.	Kneblując samorząd.....	45
5.5.	Osobliwe nawyki.....	47
6.	W sprawach finansowych.....	49
6.1.	Żarówka a sprawa polska.....	49
6.2.	Oświecone gminy.....	51
6.3.	Płaca minimalna kosztem samorządu.....	52
6.4.	Niekończąca się opowieść.....	54
6.5.	Premier wszechmogący.....	55
6.6.	PPP a społeczna mentalność.....	57
6.7.	Janosik trzyma się mocno.....	58
6.8.	Zmierzch użytkowania wieczystego?.....	60
7.	Kłopotliwy kaganek oświaty.....	62
7.1.	Kurator – zbrojne ramię MEN.....	62
7.2.	Szkoła jak obóz pracy?.....	64
7.3.	O rozsądek przy nauczycielskim pensum.....	65
7.4.	Szyfowa nauka.....	66
8.	Niekończąca się opowieść.....	68
8.1.	Błaski i cienie dostępu do informacji publicznej.....	68
8.2.	Transport zbiorowy na rozdrożu.....	69
8.3.	Transportowa ślepa uliczka.....	71
8.4.	Nocą apteki zamknięte.....	72
8.5.	Apteki a pomocniczość.....	74
8.6.	Memento mori.....	75
8.7.	Drogowy grzech pierworodny.....	77
8.8.	„Złomy” pozostaną na naszych drogach.....	78
9.	Pod wpływem okoliczności.....	81
9.1.	Chybiona diagnoza, ale kuracja szybka.....	81
9.2.	Summum ius, summa iniuria.....	83
9.3.	Złudzenie bezpieczeństwa.....	84
9.4.	Sami swoi.....	85
9.5.	Groźne memento.....	87

Słowo wstępne

Związek Powiatów Polskich od przeszło trzynastu lat wydaje periodyk dedykowany środowisku samorządowemu. Począwszy od roku 2011 ukazuje się on w obecnym kształcie pod tytułem Dziennika Warto Wiedzieć. Dziennik publikuje teksty o bardzo różnym charakterze – począwszy od informacji o bieżących pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz pracach Parlamentu nad projektami dotyczącymi funkcjonowania samorządu terytorialnego, poprzez analizy prawne, na poradach mogących zainteresować pracowników samorządowych skończywszy. Prawie od początku funkcjonowania tytułu istotnym elementem serwisu głównego był felieton – w pierwszych latach autorstwa przede wszystkim Marka Wójcika.

Od chwili objęcia funkcji Zastępcy Dyrektora Biura ZPP w marcu 2015 roku przypadł mi w udziale zaszczyt praktycznie cotygodniowego komentowania najważniejszych wydarzeń istotnych z punktu widzenia samorządu. Przez minione prawie pięć lat powstał w ten sposób bogaty zbiór. Część znajdujących się w nim felietonów z różnych przyczyn utraciła aktualność, wiele jednak ma walor ponadczasowy. Fakt ten legł u podstaw idei dokonania wyboru i wydania ich jako książki; książki, którą macie Państwo w swoich rękach. Znajdziecie Państwo tutaj 50 tekstów, które uznałem za warte przypomnienia i utrwalenia. Przeważająca ich część dotyczy minionej kadencji parlamentu, jednak kilka z nich pochodzi z okresu nieco wcześniejszego. Za główne kryterium kwalifikacji uznałem aktualność zawartego w nich przesłania; przesłania podporządkowanego ochronie interesów samorządu terytorialnego. Samorząd nie jest nam bowiem dany raz na zawsze. Bez ciągłej aktywności społecznej, przekonania o jego znaczeniu, powoli umrze zastąpiony jednolitą administracją rządową. Konieczne jest zatem przypominanie fundamentów, na którym samorząd jest zbudowany i jego wartości w codziennych działaniach. Mam nadzieję, że taką rolę książka ta odegra.

Z życzeniami inspirującej lektury.

Autor

1 | W trosce o dobre prawo

Programowo felietony zamieszczone w Dzienniku Warto Wiedzieć odnoszą się do tematyki okotosamorządowej. Co do zasady nie znajdziemy wśród nich zatem odniesień do wielu tematów rozpalających społeczne emocje – zarówno typowo polityczno-partyjnych, jak i sięgających wielkich sporów aksjologicznych; dotyczy to również problematyki ustrojowej, o ile dotyczy ona wyłącznie innych sektorów władzy publicznej. Nie znajdziemy – ale z jednym istotnym zastrzeżeniem.

Samorząd terytorialny jest częścią administracji publicznej i jako taki musi działać – w zależności od sfery, w której się porusza – na podstawie i w granicach prawa. Dla samorządu jest zatem bardzo ważna jakość redagowania przepisów prawa, mechanizmów ich tworzenia, czy wreszcie jego interpretacji. Kilka felietonów odnosito się właśnie do wymienionych kwestii. Często są to felietony mające ponadczasowy charakter – bo żądanie dobrego prawa dotyczy każdego składu parlamentu i rządu.

1.1. Prawo to nie przepis na zupę

Obserwacja prac legislacyjnych – tak w Parlamencie, jak i na etapie rządowym – skłania do smutnego wniosku. Coraz częściej prawo jest pisane jak przepis kulinarny i to przepis kulinarny dla osoby nieszczególnie rozcgarniętej. Wszystkie najdrobniejsze szczegóły muszą znaleźć się w przepisie, bo bez tego ktoś na pewno popełni błąd. Z tej właśnie przyczyny jednostki samorządu terytorialnego muszą się mierzyć z coraz bardziej szczegółowymi rozwiązaniami, powoli podkopującymi zasadę samodzielności.

Do elementarza prawniczego należy rozróżnienie przepisu i normy prawnej. Norma prawna powstaje w wyniku wykładni, na którą składa się nie tylko proste odczytanie przepisu, lecz przede wszystkim logika, znajomość reguł wnioskowania, umiejętność odwołania się do aksjologii. Nie da się stworzyć skutecznego systemu prawnego, w którym wykładnia zostanie wyeliminowana przez rozbudowywanie przepisów. Przepisy nakładające obowiązki faktycznie muszą być jasne i precyzyjne, zrozumiałe dla „szarego człowieka”. Ale nie da się tego zrobić ze wszystkimi przepisami.

Różnica między zredagowaniem przepisu prawa, a przepisem na zupę jest taka, że w tym drugim przypadku dobry kucharz (lub kucharka – wołę dodać, by nie zostać oskarżonym o dyskryminację) często lekko modyfikuje książkowe zalecenia, tak aby powstałe danie było jak najlepsze. W przypadku przepisu prawa takiej możliwości już nie ma. To co jest napisane, musi zostać zastosowane. I nic, że zbyt kazuistyczne prawo nie pozwala na nadążanie ze szybko zmieniającą się rzeczywistością, a brak

elastyczności prowadzi do nieefektywnego wykorzystania niezbędnych zasobów. Musi zostać zastosowane.

W tym kontekście dość humorystycznie brzmią postulaty jednej z osób startujących w prezydenckim wyścigu aby prawo było proste, jednoznaczne i nie wymagało interpretacji. Jakoś nie zauważyłem w ostatnim czasie pomysłów by np. pojazdy były tak proste, by nie wymagały interwencji profesjonalisty – mechanika. Wówczas szczytem technicznych rozwiązań byłby wóz konny... Jako ciekawe wyzwanie intelektualne pozostawiam zastanowienie się co byłoby odpowiednikiem tak nowoczesnego środka transportu w systemie prawa.

Warto w tym miejscu wskazać, że prawo pisane w sposób syntetyczny stawia znacznie wyższe wymagania wobec organów stosujących prawo. Nie mogłyby one kontynuować dotychczasowego sposobu myślenia, w którym nawet gdy przepisy pozostawiają swobodę decyzyjną to próbuje się ją ograniczyć. Gminy próbując skorzystać z kompetencji ogólnej – nieraz napotykać na mur niezrozumienia w organach nadzoru, które twierdzą, że przecież administracja publiczna ma działać na podstawie przepisów prawa, a skoro brak konkretnego przepisu to działać nie może. Prawda, ale tylko w zakresie, w którym następuje władcza ingerencja w sferę praw i wolności konkretnej jednostki. W pozostałych przypadkach wystarczy by działanie mieściło się w granicach prawa. Uświadomienie wszystkim tej prawdy jest równie istotne jak nowe spojrzenie na standardy legislacji.

22 lutego 2015 r.

1.2. Prawodawca chemikiem

Trudno oprzeć się wrażeniu, że legislatorom trudno jest pojąć, że obok świata ustaw i innych aktów normatywnych istnieje jakiś świat realny. Gdyby było inaczej nie próbowaliby zastępować chemików definiując normatywnie... tlenek węgla.

W chemii – i to na tyle elementarnej, że nauczanej w szkołach powszechnych – tlenek węgla jest określany przez swój wzór chemiczny. Czasami określa się, że jest to tlenek węgla występującego na II stopniu utleniania. Polscy legislatorzy uznali jednak, że nie jest to wiedza powszechna i postanowili wprowadzić definicję tlenu węgla w ustawie o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Definicję opartą nie na jednoznacznej wiedzy chemicznej tylko arbitralnie wybranych cechach gazu. Brzmi ona: „bezbarwny, bezwonny gaz, który powstaje w wyniku niepełnego spalania substancji organicznych, występujący w fazie gazowej dymu papierosowego”.

Spośród czterech wymienionych cech istotnie wyróżniająca jest właściwie tylko jedna – powstawanie w wyniku niepełnego spalania substancji organicznych. Tyle, że w ten sposób okazało się, że dla zdefiniowania jednej z najprostszych substancji nieorganicznych wymaga się... znajomości chemii organicznej. Zadziwiająca to metoda jasnego redagowania aktów prawnych.

Legislatorów można by ewentualnie zrozumieć, gdyby cokolwiek, chociażby reguły sztuki prawodawstwa, nakazywało stosować w takim przypadku definicję

legalną. Jest jednak inaczej. Zasady Techniki Prawodawczej wskazują, że definicję legalną danego określenia należy stosować w przypadku wystąpienia jednej z czterech sytuacji:

- dane określenie jest wieloznaczne, a wieloznaczności nie eliminuje kontekst, w którym dane pojęcie jest używane;
- dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

W przytoczonym przykładzie żadna z tych możliwości nie występuje. Pojęcie tlenku węgla jest jednoznaczne i powszechnie zrozumiałe; trudno też zakładać, że aktem prawnym należy nadawać nowe znaczenie terminologii chemicznej. Po co więc było wprowadzać definicję i to tak skomplikowaną jak zaproponowana?

Ktoś może powiedzieć, że to właściwie drobiazg, że to nie ma żadnego znaczenia. Problem jest jednak głębszy. W przywołanym przeze mnie przykładzie bezsens zabiegu legislacyjnego polegającego na definiowaniu oczywistej rzeczywistości jest wyraźnie widoczny. Takie same sytuacje występują jednak w przypadkach bardziej wyrafinowanych – tam gdzie nieracjonalna definicja prowadzi do poważnych problemów prawnych.

Warto zatem zaapelować do legislatorów – piszcie prawo tak, aby wpisywało się w realia życia, a nie stawało się sztuką samą dla siebie. Wtedy z pewnością codzienne funkcjonowanie nas wszystkich stanie się łatwiejsze.

18 października 2015 r.

1.3. „Nad prawem jest dobro narodu”

Tytułowe słowa padły z ust Kornela Morawieckiego w ramach dyskusji nad uchwałami Sejmu stwierdzającymi brak mocy prawnej wcześniejszych uchwał dotyczących wyboru poszczególnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Szacunek jaki jest w pełni należny autorowi tych słów za jego działalność opozycyjną nie może być argumentem powstrzymującym przed powiedzeniem na wprost – postawiona teza w państwie prawa jest fałszywa.

Tak samo należy ocenić dalszą część wypowiedzi jakoby prawo, które nie służy narodowi, miało stanowić bezprawie.

Od wieków toczą się spory między zwolennikami pozytywizmu prawniczego i zwolennikami teorii prawa naturalnego. Ci pierwsi w skrajnym ujęciu za prawo uznają każdą normę przyjętą przez właściwy organ zgodnie z ustalonymi regułami; ci drudzy wskazują na istnienie jakiegoś niezależnego systemu prawnego, wynikającego np. z porządku ustalonego przez Boga i domagają się by prawo stanowione było z tym systemem zgodne. Czy zatem wypowiedź Morawieckiego seniora można uznać za opowiedzenie się po stronie prawa naturalnego? Nie za bardzo. Ów niezależny system prawny powinien bowiem mieć charter etyczno-moralny, często ponadczasowy,

a nie ograniczać się do odwołania do kwestii bieżącego dobra narodu. Dobrem narodu można uzasadnić każdą zbrodnię, bo niekoniecznie dobro narodu z nakazami moralnymi musi być zgodne. Historia dostarcza nam wielu kontrprzykładów.

Czym zresztą miałyby być owe dobro narodu? Kto miałby być jego wyrazicielem? Czy o dobru narodu możemy mówić wtedy, gdy naród w ogólnokrajowym referendum odpowie jaka jest jego wola? A może wystarczy wola większości parlamentarnej? Obawiam się, że właśnie większość parlamentarna ma wiążąco wyklądać co jest wolą narodu. Jeśli tak, to przywołane słowa Kornela Morawieckiego są właściwie podważeniem zasady państwa prawnego. W państwie prawnym rządzą prawa, a nie ludzie. Nikt arbitralnie nie może uznać przepisu za nieobowiązujący dlatego, że ten przepis mu się z jakichś powodów nie podoba. Nie oznacza to, że prawo stanowione jest świętością i nie może być zmienione. Oczywiście zmienione być może, ale w zgodzie z przyjętymi w danym kraju regułami. Jest to naturalna kolej rzeczy w ramach pluralizmu. Zwycięzcy wyborów w imię rozumianego przez siebie dobra narodu mogą dokonać gruntownej przebudowy systemu prawnego – ale muszą to zrobić zgodnie z przyjętymi procedurami.

Od tej zasady istnieje tylko jeden powszechnie przyjęty wyjątek – tzw. formuła Radbrucha. Zgodnie z nią jeśli norma prawna w drastyczny sposób łamie normy moralne, to nie obowiązuje. Została ona sformułowana bezpośrednio po II wojnie światowej, kiedy to pozytywiści prawni musieli odnieść się do sytuacji, w której wiele zbrodni III Rzeszy było dokonanych zgodnie z formalnie poprawnie przyjętym prawem. Gustaw Radbruch w pracy o znamienym tytule „Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo” wskazał, że prawo prawidłowo ustanowione może być uznane za ustawowe bezprawie poprzez jego zweryfikowanie w świetle fundamentalnych norm moralnych. Tyle, że jakoś w polskim systemie prawnym nie dostrzegam norm, które pod formułę Radbrucha mogłyby podlegać.

Jeśli polscy postowie nie są w stanie tego dostrzec to bardzo się im dziwię.

29 listopada 2015 r.

1.4. Chirurgiczna precyzja wskazana

Zmiany prawa można porównać do operacji chirurgicznej. Nieumiejętne obejście się z przepisami może doprowadzić do poważnych powikłań. Z tej przyczyny wszyscy uczestniczący w procesie legislacyjnym powinni się wykazywać odpowiednim poziomem kompetencji, jak również umiejętności przewidywania konsekwencji podejmowanych działań. Bez tego pojawia się sytuacja odpowiadająca zamianie sali operacyjnej w rzeźnię.

Niestety w ostatnim czasie coraz częściej przedstawiciele administracji rządowej uznają, że przy zmianach prawnych wystarczająca jest finezja odpowiadająca rąbaniu drewna przez drwala – o ile tylko zmianom przyświecają dostatecznie szczytne cele. Warto przypomnieć, że nieprzypadkowo przysłowie mówi, iż dobrymi chęciami piekło wybrukowano. Chęci bez kompetencji prowadzą zwykle do poważnych problemów. Ostatnie tygodnie przyniosły kilka bardzo dobrych przykładów.

Na ostatniej prostej prac nad projektem rozporządzenia w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego Minister Zdrowia wpisał dodatkowy warunek stawiany kierownikowi podmiotu prowadzącego szpital, w którym działa szpitalny oddział ratunkowy. Zgodnie z wydanym 27 czerwca rozporządzeniem kierownik takiego podmiotu ma obowiązek zapewnić w tym szpitalu kontynuację leczenia osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, skierowanych na leczenie z oddziału. Z jednej strony nie sposób zaprzeczyć, że cele takiego warunku są szczytne – w końcu chodzi o to, aby minimalizować przypadki przewożenia osób znajdujących się w złym stanie zdrowia. Nikt nie miałby powodów, aby negować rozwiązania umożliwiające osiągnięcie tego celu wprowadzone w racjonalny sposób z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Jak jednak wyglądała sytuacja w tym przypadku?

Projekt rozporządzenia był opiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 26 czerwca, dzień przed wydaniem rozporządzenia. Komisja Wspólna nie została powiadomiona o dokonanej zmianie – co oznacza, że albo zmiana została wprowadzona w nocy z 26 na 27 czerwca, albo też celowo zatajono fakt wcześniej dokonanej zmiany. Niezależnie od sytuacji źle to świadczy o resorcie zdrowia.

Wymóg sformalizowanej procedury konsultacji i uzgodnień nie jest przypadkiem. Ma na celu zapewnić niezbędną refleksję nad proponowanymi zmianami, refleksję dokonywaną chociażby przez praktyków, którzy później będą musieli przepis stosować. Mogą oni przestrzec przed nieżyciowością proponowanych rozwiązań. Ministerstwo postanowiło jednak ten element procedury tak czy inaczej – zignorować.

W konsekwencji powstał przepis, który literalnie rzecz biorąc nakazuje zapewnić każdemu pacjentowi – niezależnie od tego z jaką dolegliwością trafił na SOR – w każdej chwili miejsce na właściwym oddziale. Jest to wymóg praktycznie niemożliwy do spełnienia w większości szpitali. Literalnie rzecz biorąc to pewnie poradziłyby sobie z nim wyłącznie szpitale kliniczne i największe szpitale wojewódzkie. Nie jest to stwierdzenie gotostowne, skoro bezpośrednio po wejściu w życie przywołanego rozporządzenia dyrektor szpitala wojewódzkiego w jednym z mniejszych województw zaczął rozważać rezygnację z prowadzenia SOR-u w zarządzanej przez siebie placówce. Po prostu potraktował na serio wymagania Ministerstwa Zdrowia.

Jak się obecnie tłumaczy ministerstwo opisanemu skutkowi miało przeciwdziałać zastrzeżenie, że nałożony obowiązek dotyczy tylko pacjentów skierowanych z oddziału, po przeprowadzeniu na etapie kierowania oceny, czy pacjenta w szpitalu da się przyjąć. Tyle tylko, że zastrzeżenie zostało sformułowane w sposób tak lakoniczny, że treści zakładanej przez resort odczytać z niego w żaden sposób się nie da. W skrajnie niekorzystnym przypadku może się okazać, że faktycznie problem przewożenia pacjentów między SOR, a właściwymi oddziałami zostanie wyeliminowany. Po prostu znacząca liczba SOR-ów zostanie zamknięta...

Problemy nie są domeną tylko resortu zdrowia. Minister Infrastruktury pospołu z Ministrem Cyfryzacji w ramach pakietu deregulacyjnego zaproponował likwidację nalepki kontrolnej przyklejanej w prawym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu. Przedstawiciele Ministerstwa twierdzą, że zmiana taka przyniesie znaczące ułatwienie dla obywateli. I ograniczenie wydatków przez nich ponoszonych. Na pierwszy

rzut oka wydaje się, że cel jest ze wszech miar słuszny. Przekonanie to pęka jednak jak bańka mydlana po chwili analizy.

O jakim ułatwieniu dla obywatela możemy mówić? Naklejka kontrolna jest wydawana od ręki, przy pierwszej wizycie obywatela w organie rejestrującym. To nie jest dowód rejestracyjny personalizowany w Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych, a zatem wymagający ponownej wizyty celem jego odebrania. Skoro obowiązek przerejestrowania pojazdu ma pozostać – a pozostaje nawet w przypadku możliwości pozostawienia dotychczasowego numeru rejestracyjnego – to zniesienie naklejki kontrolnej nie zwolni nabywcę samochodu od wizyty w organie rejestrującym. Jedyne ułatwienie to zatem zniesienie konieczności przyklejenia naklejki na szybę. Niewątpliwie istotne – zwłaszcza dla tych, którzy kilka razy w roku na szybie przyklejają winiety autostradowe krajów ościennych.

Z kolei o jakich oszczędnościach możemy mówić? O kwocie 20 zł. Przy obecnych cenach paliwa jest to równowartość niecałych 4 litrów benzyny bezołowiowej.

Korzyści zatem są znikome. Czy są jakieś zagrożenia? Oczywiście tak. I jeśli resort odrobiłby pracę domową i sięgnął do pamięci instytucjonalnej to dowiedziałby się, że naklejka kontrolna została wprowadzona jako „trzecia tablica” – ta, która jest w sposób trwały związana z pojazdem. W dzisiejszych czasach montażu tablic rejestracyjnych za pomocą zatrzaskowych ramek, przejściowe „wypożyczenie” tablicy z zaparkowanego pojazdu, aby np. zatankować bez płacenia za paliwo nie stanowi żadnej trudności. Naklejka kontrolna taką praktykę znacząco utrudniała – chociażby z tej przyczyny, że na kamerach monitoringu wizyjnego stacji benzynowej zwykle da się odczytać numer z naklejki i porównać z numerami na tablicach rejestracyjnych. Propozycja resortu sprowadza się zatem do zmniejszenia bezpieczeństwa – i to bezpieczeństwa właścicieli pojazdów – kosztem oszczędzenia przez nich 20 zł i 30 sekund na przyklejenie naklejki.

Tak właśnie kolejne dobre intencje stają się elementami piekielnego bruku.

28 lipca 2019 r.

1.5. Skalpel potrzebny, nie siekiera

W połowie grudnia Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczny z zasadą zaufania obywateli do organów państwa obowiązek pokrywania przez obywateli kosztów wymiany prawa jazdy, jeżeli jest ona spowodowana działaniami władzy publicznej, np. zmianą nazwy ulicy. Niestety przy tej okazji Trybunał nie raczył przeanalizować wszystkich aspektów sprawy.

A tych jest znacznie więcej niż dostrzeżona przez Trybunał prosta relacja między obywatelem, a władzą publiczną traktowaną jako monolit. Przypomnieć należy, że idea jednolitej władzy państwowej skończyła się wraz z końcem minionego ustroju, a jej upadek był nierozdzielnie powiązany z odrodzeniem samorządu

Przede wszystkim należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym decyzje o nazewnictwie ulic należą do kompetencji rady gminy. Z kolei wydawanie praw jazdy jest zadaniem publicznym realizowanym przez starostę. Ta pierwsza działa jako

organ gminy; ten drugi – na rachunek powiatu, a zatem całkowicie odrębnej osoby prawnej. Co więcej opłata za wydanie prawa jazdy nie jest czystym dochodem powiatu. W znaczącej części służy do opłacenia konkretnej usługi – wytworzenia samego dokumentu prawa jazdy; działania bynajmniej nie realizowanego samodzielnie przez poszczególne powiaty, lecz przez działającą w warunkach monopolu Państwową Wytwórnę Papierów Wartościowych. Co to w praktyce oznacza? W świetle wyroku konsekwencje finansowe wymiany prawa jazdy w związku ze zmianą nazwy ulicy zostają przeniesione z konkretnych, zobowiązanych do wymiany dokumentów osób, na powiat. A powiat nie jest jakimś abstrakcyjnym tworem; to przecież wspólnota osób zamieszkujących na danym terenie. Koszty wymiany prawa jazdy ponoszą zatem wszyscy mieszkańcy powiatu. To, że sąsiednia gmina postanowiła zmienić nazwę ulicy, wpływa na to, że ja – nie mając z tym nic wspólnego – muszę partycypować w kosztach wydawania nowych praw jazdy. Sytuacja taka jest wątpliwa z konstytucyjnego punktu widzenia; oczekiwałbym zatem od Trybunału Konstytucyjnego pogłębionej analizy i zważenia poszczególnych kolidujących ze sobą wartości.

Zwłaszcza, że nie można zapominać o powodach zmiany nazwy ulic. Przeważająca większość takich przypadków – zwłaszcza na obszarze już zurbanizowanym – polega na nadawaniu nazw nowopowstałym drogom wewnętrznym w obszarze budownictwa jednorodzinnego. Warto jednak zauważyć, że w świetle aktualnego stanu prawnego podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana. Zwykle zatem jest tak, że najpierw pierwotny właściciel nieruchomości wydziela działki i nie jest zainteresowany ustalaniem z gminą nazwy ulicy. Następnie wzdłuż drogi powstają kolejne budynki, są zasiedlane, a dopiero wtedy ich właściciele występują do gminy o nadanie nazwy ich ulicy i wynikającą stąd zmianę niezbyt wygodnej numeracji typu 47z, czy 47/12 – wziętej od pobliskiej drogi publicznej. W takim przypadku zmiana nie tylko odbywa się za zgodą zainteresowanych, ale wręcz na ich wniosek. W takim przypadku nie za bardzo widzę aksjologiczne uzasadnienie do tego, by zwalniać ich z opłaty za wymianę prawa jazdy.

Nieco odmiennie sytuacja wygląda w przypadku zmiany nazwy drogi publicznej. Takie przypadki w normalnym stanie rzeczy są jednak sporadyczne – z tego względu, że rada gminy będąca przecież formą pośredniego sprawowania władzy przez członków wspólnoty samorządowej niekoniecznie lekkomyślnie zmienia nazwy ulic – wiedząc z jakimi utrudnieniami dla obywateli się to wiąże. W ostatnim czasie przypadki takie były liczniejsze wobec wdrażania przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Ustawa ta nakazała radom gmin zmianę nazw wszystkich ulic, które upamiętniają osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm, inny ustrój totalitarny lub represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944-1989. Co prawda przywołana ustawa utrzymała w mocy dokumenty wystawione na stare nazwy ulic, ale nie można wykluczyć wniosków o wymianę prawa jazdy. Oczywiście bezpłatnie.

W takich przypadkach wszystkie koszty – związane również chociażby ze zmianą tabliczek z nazwami ulic i numerami domów – powinny być pokryte przez Skarb Państwa. Jeśli bowiem Sejm uzna za zasadne zaingerowanie w ustabilizowane warunki lokalne, to powinien wziąć za to odpowiedzialność finansową. I w tym z kolei przypadku obywatele faktycznie powinni być zwolnieni z konieczności uiszczania opłat, ale nie kosztem gmin, czy powiatów.

Niestety tych wszystkich spraw Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł, a to nie jest dobrą zapowiedzią na przyszłość. Zepsuty zegarek można próbować naprawiać nie narzędziami zegarmistrzowskimi, a siekierą. Tylko że w tym drugim przypadku zbyt długo działać zwykle nie będzie...

14 stycznia 2018 r.

2 | Wołając o rozsądek

Dobre prawo wymaga nie tylko formalnej poprawności, lecz również – a może nawet w większym stopniu – racjonalnej treści merytorycznej. Niestety czasami ów rozsądek staje się ofiarą dobrych chęci prawodawców, którzy próbują tworzyć nowe prawo bez szerszego spojrzenia na istniejące problemy. W konsekwencji powstają regulacje, które albo nie spełniają swojego celu, albo czynią to kosztem znacznie bardziej istotnych i ważkich społecznie celów. Pół biedy jeśli szybko następuje wycofanie się z nietrafionych rozwiązań; gorzej, gdy na trwałe wpisują się one w system prawny – najpierw dlatego, że wstyd się przyznać do błędu, a potem dlatego, że wszyscy się już przyzwyczajają.

2.1. Wszystkie mutacje krzyżka

Rozpoczyna się właśnie samorządowa kampania wyborcza, której uwieńczeniem będą jesienne wybory. Szkoda tylko, że tym razem pytania dotyczące wyborów nie ograniczają się do tego, kto będzie zarządzał poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego przez kolejne 5 lat. Kluczowe pytania dotyczą tego, czy uda się wybory przeprowadzić bez większych problemów.

Zagrożenie jest konsekwencją dokonanej na początku tego roku nowelizacji Kodeksu Wyborczego. Nowelizacji, która w imię bezpodstawnych mitów przewidziała dezorganizację funkcjonowania systemu wyborczego; systemu, który po 1990 roku jednak bardzo skutecznie funkcjonował. Trudno zresztą zarzucić, że system ten prowadził do fałszowania wyborów (jak zdarzało się usłyszeć z ust co bardziej gorliwych, a mniej racjonalnych polityków). Jeśli bowiem tak by było, to trudno założyć, że jedynymi niesfałszowanymi wyborami były ostatnie wybory prezydenckie i parlamentarne. A jeśli one też sfalszowane były, to właściwie demokratycznej legitymacji do dokonywania jakichkolwiek zmian by nie było.

Powiedzmy zatem na wprost – system był i funkcjonował dobrze. A nie ma sensu zmieniać tego, co działa prawidłowo – przynajmniej wtedy jeśli się rozsądnie myśli. Zmiany jednak wprowadzone zostały. Nie będę się już tutaj odnosił do takich rzeczy jak nowe zasady powoływania Państwowej Komisji Wyborczej, namnożenie się komisarzy wyborczych, czy też wątpliwe z konstytucyjnego punktu widzenia pozbawienie od kolejnych wyborów wpływu poszczególnych jednostek samorządu na kształt okręgów wyborczych w wyborach do organów stanowiących. Skupię się na praktyce.

Oto powołany został korpus urzędników wyborczych odpowiedzialny za przygotowanie i nadzór nad przebiegiem wyborów w obwodowych komisjach wyborczych.

Wymyślone zostało, że urzędnikiem takim musi być ktoś w żaden sposób niezwiązany z gminą, w której swoją funkcję ma pełnić. Nie wiadomo właściwie po co to zastrzeżenie, skoro realne możliwości skutecznego wpływu urzędnika wyborczego na wynik wyborów są zerowe. Brak znajomości lokalnych realiów skutecznie natomiast przeszkadza w sprawnym zorganizowaniu głosowania. Oderwanie urzędników wyborczych od korzeni zostało jednak postanowione. Złożono zatem, że szefowie poszczególnych urzędów będą z entuzjazmem zwalniać swoich najlepszych pracowników – po to by ci wykonywali przez kilkumiesięczny okres funkcję urzędnika wyborczego w innej gminie. Entuzjazm pracodawców okazał się porównywalny z entuzjazmem potencjalnych urzędników, którzy często na objęciu funkcji musieliby finansowo stracić. Efekt – łatwy do przewidzenia. Pomimo zmniejszenia wymogów co do liczby urzędników przypadających na gminę, jak i obniżenia wymogów kwalifikacyjnych do dziś dnia w wielu gminach urzędników nie ma. Gminy będą zatem musiały ratować sytuację, chyba że będą chciały ryzykować możliwością przeprowadzenia wyborów. Zresztą w miejscach, gdzie urzędnicy powołani zostali sytuacja nie jest jakoś diametralnie różna – i tak prawie wszystko muszą robić pracownicy konkretnej gminy. Sukces wyborów to będzie zatem sukces tych, którzy w opinii Parlamentu nie byli godni samemu wyborów przeprowadzić...

Równie kuriozalną zmianą było redefiniowanie pojęcia znaku „x”. Do tej pory można było rzec – Iks jaki jest każdy widzi. Mógł się trochę różnić szczegółami, linie go tworzące mogły być nieco nierówne – gdy stawiała go osoba starsza, ale jednak już na pierwszy rzut oka można było ocenić czy postawiony znak to x. Sejm postanowił uznać, że pod tym pojęciem rozumie się co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki. Obecnie zatem znakiem „x” będzie i #, i znak euro, i słowo zawierające literę „t” w kratce. To są prostsze przypadki. Spodziewam się, że wyjaśnienia będzie wymagała ocena, czy „x”-em jest „Q” (co prawda odcinek przecina się z czymś innym, ale tym czymś innym nie jest linia, tylko owal), czy „&” (tutaj krzyżuje się sama z sobą jedna linia).

Byłoby to może zabawne, gdyby Sejm jednocześnie nie wprowadził innej zmiany. Do tej pory niedopuszczalne było dokonywanie dopisków w kratce przeznaczonej do głosowania – głos taki był traktowany jako głos nieważny. Przy takiej regulacji właściwie można było teoretycznie odstąpić od wymogu stawiania akurat znaku „x” – mogą sobie wyobrazić, że wybór jest dokonywany poprzez postawienie jakiegokolwiek znaku w jednej kratce.

Po styczniowych zmianach dopiski w kratce stały się jednak dopuszczalne i na ważność głosów nie wpływają. Można sobie zatem wyobrazić sytuację, w której na karcie do głosowania np. w wyborach na wójta w kolejnych kratkach znajdują się: x, \$ (najwyraźniej jako dopisek dla zasygnalizowania, że zdaniem głosującego kandydat jest finansowany przez wrogą Amerykę), € (jako dopisek sygnalizujący mocodawców pochodzących z Brukseli) i wreszcie kratka całkowicie zamazana.

Życzę komisji ds. ustalenia wyników głosowania sukcesu w ustalaniu czy jest to głos ważny, czy też nie.

19 sierpnia 2018 r.

2.2. Schronisko dla zwierząt kosztem żłobka?

Z początkiem roku grupa posłów wniosła autopoprawkę do projektu nowelizacji kilku ustaw związanych z szeroko rozumianą problematyką ochrony zwierząt. Autopoprawkę o tyle specyficzną, że stanowiącą w istocie nowy projekt ustawy – pomijający kilka kontrowersyjnych rozwiązań, ale też wprowadzający nowe, np. w zakresie podmiotów uprawnionych do prowadzenia schronisk dla zwierząt.

Zgodnie z przedłożoną autopoprawką schroniska dla zwierząt oraz miejsca przetrzymywania bezdomnych psów i kotów będą mogły być tworzone lub prowadzone wyłącznie przez jednostki samorządu terytorialnego bądź ich jednostki organizacyjne lub organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, posiadające status organizacji pożytku publicznego. Eliminuje to zatem wszystkie schroniska prowadzone zarówno przez podmioty komercyjne, jak i organizacje społeczne nie mające statusu organizacji pożytku publicznego. Projektodawcy twierdzą, że podmioty komercyjne prowadzące schroniska nastawione są na maksymalny zysk co naraża jednostki samorządu terytorialnego na wysokie koszty utrzymania zwierząt w schroniskach.

Papier przyjmie wszystko. Wiele stwierdzeń na nim napisanych wygląda nawet bardzo rozsądnie – tyle, że tylko na pierwszy rzut oka. W obowiązującym stanie prawnym jednostki samorządu terytorialnego mogły schroniska tworzyć – i wówczas, gdy przemawiał za tym rachunek ekonomiczny to czyniły. Inne gminy uznawały, że ze względu na skalę zjawiska bezdomności wśród zwierząt na swoim terenie wybiorą podmiot realizujący zadania związane z przetrzymywaniem zwierząt w drodze zamówienia publicznego. Zlecenie otrzymywał podmiot przedstawiający najkorzystniejszą ofertę – jeśli było to schronisko komercyjne oznaczało to, że oferta ta była najlepsza. Schronisko prowadzone przez organizację pożytku publicznego albo było droższe, albo po prostu go nie było. Nie można zatem utożsamiać komercyjności schroniska z nadmiernymi wydatkami gminy. Wręcz przeciwnie – to ze zmianą organizacji opieki nad zwierzętami mogą się pojawić dodatkowe koszty.

A zmiana organizacji będzie niezbędna. Przepisy przejściowe nakładają na gminy obowiązek zapewnienia przeniesienia zwierząt znajdujących się w zlikwidowanych miejscach przetrzymywania bezdomnych psów i kotów lub schroniskach dla zwierząt do analogicznych miejsc spełniających wymagania ustawy – w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Biorąc pod uwagę stopień wypełnienia schronisk trudno przyjąć, że istniejące schroniska będą w stanie przyjąć zwierzęta z likwidowanych schronisk. Okres pół roku jest również za krótki do tego, aby organizacja pożytku publicznego utworzyła schronisko od zera. Już teraz można zatem przewidzieć, że albo przepisy ustawy zostaną złamane, albo też gminy będą musiały samodzielnie tworzyć schroniska.

Jest to zresztą stan pożądaný przez projektodawców, którzy w uzasadnieniu na wprost twierdzą, że wprowadzone ograniczenia w zakresie katalogu podmiotów uprawnionych do prowadzenia schronisk mają aktywizować gminy do zakładania własnych schronisk lub zawierania porozumień międzygminnych na prowadzenie

jednego, wspólnego schroniska dla kilku gmin. Ich zdaniem w dłuższej perspektywie czasu ma to pozwolić na racjonalizację wydawania przez gminy środków finansowych na opiekę nad zwierzętami. Mam wątpliwości, czy faktycznie taki efekt nastąpi; jestem natomiast pewien, że w krótkiej perspektywie czasu zaproponowane rozwiązania wymuszą dodatkowe wydatki po stronie gmin. Wydatki, które nie były przewidziane w budżecie. W niejednej zatem gminie w imię zabezpieczenia potrzeb zwierząt trzeba będzie poświęcić którąś z inwestycji.

Paradoksalnie może to być żłobek. Przepisy prawa nie nakładają na gminę obowiązku zapewnienia żłobka dla każdego swojego małego mieszkańca; nakazują natomiast zapewnienie miejsca dla wytapanych zwierząt. Po przyjęciu zaproponowanej nowelizacji w praktyce będzie to oznaczało konieczność zapewnienia każdemu zwierzęciu miejsca w gminnym schronisku dla zwierząt.

Rozumiem konieczność poszanowania przyrody, w tym również zwierząt. Nie sądzę jednak by regulacje prawne dające priorytet wydatkom na zwierzęta – bez uwzględnienia potrzeb i możliwości poszczególnych gmin – były trafne. Projektodawcy najwyraźniej o tym zapomnieli.

10 lutego 2019 r.

2.3. Lex drożdżówka

W minionym tygodniu Minister Edukacji Narodowej z tryumfem w głosie poinformowała, że wynegocjowała z ministrem zdrowia powrót drożdżówek do szkół. Przyznam, że nie wiem czy chwalić Panią Minister za samodzielne, skuteczne zajęcie się niewątpliwie kluczowym problemem polskiej edukacji, czy też ganić Ministra Zdrowia za wydanie przepisu, którego bezsens ujawnił się drastycznie już po miesiącu.

Uchwalona w dniu 28 listopada 2014 roku ustawa o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia została powszechnie przedstawiona jako ogromny sukces w walce o zdrowe odżywianie dzieci. Założenia faktycznie były szczytne. Wdrożenie nie było już tak wspaniałe.

Choć *vacatio legis* ustawy zostało ustalone na poziomie 9 miesięcy, to kluczowy akt wykonawczy – określający grupy środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagania, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w tych jednostkach został wydany przez Ministra Zdrowia... 26 sierpnia 2015 roku, a ogłoszony 28 sierpnia 2015 roku. Termin wejścia w życie – 1 września 2015 roku. W ten sposób sklepiki szkolne, kuchnie szkolne i firmy cateringowe obsługujące stołówki szkolne miały pół tygodnia na dostosowanie się do nowych zasad. Niewątpliwie odpowiadało to standardom demokratycznego państwa prawa.

Same zawarte w rozporządzeniu wykazy dozwolonych produktów może i są zgodne z najnowszą wiedzą naukową, tylko sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem. Przypomnieć należy, że szkoła to nie całe życie dziecka; podstawową rolę w jego

kształtowaniu odgrywają rodzice i dom rodzinny. Dotyczy to również zwyczajów żywieniowych – pewnie z tego powodu część państw Europy Zachodniej postawiło na konsekwentną edukację rodziców. Dzięki temu uzyskano określone trwałe efekty. W Polsce po raz kolejny uwierzono w sprawczą moc uchwalonych i wydanych przepisów. I co uzyskano?

Drastycznie spadła liczba dzieci jedzących obiady w szkole. W pełni rozumiem zalety diety niskosodowej, ale jeśli dziecko jest w domu przyzwyczajone do mocno posolonych posiłków to niedosolony obiad szkolny uznaje za niesmaczny. I nie sprawdzą się tu argumenty, że dzieci się przyzwyczajają. Aby tak się stało równoległej zmianie musiałyby ulec ich domowe posiłki – a o to nikt już nie zadbał. Przyznam, że wolalbym aby dziecko zjadło bardziej słony posiłek w szkole, niż żeby głodne po szkole zostało zabrane przez rodzica do fast-foodu. Szkody wynikające z tej drugiej sytuacji będą znacznie większe. Nawet jeśli nie pojedzie do fast-foodu to zje w domu dosolony obiad. Poza rozregulowaniem cyklu posiłków nic się więc nie uzyskuje.

Posiłku oczywiście dosolić się nie da (jak głosi rozporządzenie „sól nie jest stosowana po procesie przygotowania posiłku”) co w przypadku osób, które z obiadu nie zrezygnowały wygenerowało czarny rynek soli. Może to i jest korzystne z punktu widzenia gospodarki – w końcu lepszej lekcji przedsiębiorczości nie można sobie wymarzyć – ale niekoniecznie ma wiele wspólnego z budowaniem postawy poszanowania prawa. Nie od dziś wiadomo, że prawo sprzeczne z powszechnym zwyczajem zazwyczaj pozostaje martwe – chyba że jego przestrzeganie jest wymuszone represjami. Nie wyobrażam sobie jednak codziennych rewizji uczniów, aby upewnić się, że na pewno nie przynieśli jednorazowego opakowania soli na potrzeby swoje i kolegów.

Prawodawcy z Ministerstwa Zdrowia w swojej gorliwości wyeliminowali ze sklepików szkolnych również drożdżówki, czy ciasta drożdżowe. Decyzja ta była o tyle kontrowersyjna, że jak powszechnie wiadomo podstawowe ciasto drożdżowe w porównaniu z innymi rodzajami ciast nie zawiera dużo ani cukru, ani tłuszczu. O ile wyeliminowanie niektórych produktów – takich jak chipsy – ma sens, bo faktycznie utrudnia dostęp do nich, to w przypadku produktów należących do klasyki śniadaniowej dowodzi oderwania od rzeczywistości. Niedostępne w sklepiku szkolnym drożdżówki i tak są dawane dzieciom jako drugie śniadanie przez rodziców. Poza pewnym utrudnieniem dla rodziców i uczniów oraz zmniejszeniem obrotów w sklepikach szkolnych żadnego wymiernego efektu zatem nie uzyskano.

Rządowi determinacji starczyło na miesiąc i teraz w aurze wstuchania się w głos ludu drożdżówka ma wrócić. Jeszcze nie wiadomo jaka – bo to dopiero określą standardy zawarte w ministerialnym rozporządzeniu – ale już teraz wiadomo, że będzie to na pewno drożdżówka. Tylko czy nie można było wykazać się nieco większą rozważą przy wprowadzaniu obecnie obowiązujących rozwiązań? Albo zając się rzetelną powszechną edukacją o zdrowym sposobie odżywiania?

4 października 2015 r.

2.4. Obiadowa logika

Przy tworzeniu prawa własne przekonania nie powinny przestaniać zasad logiki i ekonomii usług publicznych. O tej zasadzie najwyraźniej zapomniało Ministerstwo Edukacji Narodowej przygotowując akty wykonawcze do rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”.

Celem tego programu jest zwiększenie liczby dzieci, które będą korzystały z posiłków w szkole. W ramach różnych działań objętych programem przewidziane też zostało wsparcie dla organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków.

Pierwotnie zaproponowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej kryteria przyznawania dofinansowania budziło niemałe zdziwienie. Pomijając już fakt wprowadzenia kryteriów czysto ocennych i to z punktacją umożliwiającą komisji przydzielającej środki praktycznie dowolne sterowanie strumieniem środków finansowych, to dwa kryteria mierzalne promowały rozwiązania ograniczające skuteczność programu.

Pierwszym z nich była wielkość szkoły. Wbrew intuicji, to nie duże szkoły miały otrzymać wyższą punktację, ale małe. Nic to, że jeśli wsparcie zostałoby udzielone szkole dużej to skorzysta z niego więcej uczniów – bo po prostu jest ich więcej w szkole. Nic to, że małe szkoły są zwykle zlokalizowane bardzo blisko miejsca zamieszkania uczniów i ci – z tej właśnie przyczyny – posiłek jedzą w domu. Zgodnie z obecną polityką resortu małe jest piękne, więc małe szkoły mają być traktowane lepiej.

Drugim z kryteriów był dotychczasowy sposób zapewnienia dzieciom posiłków. Tu znów intuicja zawodzi. Najwyższą punktację miały otrzymywać bowiem... szkoły już obecnie zapewniające dwa posiłki ciepłe i to przygotowane we własnej kuchni. Innymi słowy większe szanse na wsparcie z programu rządowego dedykowanego zwiększeniu liczby dzieci korzystających z posiłków miałyby mieć te szkoły, które już obecnie zaspokajają potrzeby uczniów w tym zakresie. Uzasadnieniem dla takiego rozwiązania miałyby być swoiste docenienie tych gmin, które już niezbędne działania podjęły. Założenie niewątpliwie szczerne, tyle, że wykonanie irracjonalne. Najprostszym sposobem dostrzeżenia wkładu tych jednostek samorządu terytorialnego, które własnymi siłami starają się zaspokajać istotne z punktu widzenia rządu potrzeby społeczne, byłaby częściowa refundacja poniesionych nakładów. Wszystkie szkoły konkurowałyby wówczas między sobą w oparciu o kryteria przedmiotowe z pominięciem aktualnego stanu zaspokojenia potrzeb żywieniowych uczniów. W zależności od niego gmina otrzymywałaby albo zwrot części poniesionych wydatków albo dofinansowanie planowanych działań. Oczywiście refundacja nie prowadziłaby do zwiększenia liczby uczniów korzystających z obiadów, ale miałyby jakieś uzasadnienie aksjologiczne. Promowanie dodatkowych nakładów z budżetu tak państwa, jak i odpowiedniej gminy na poprawę standardu tam, gdzie on i tak jest już osiągnięty, do realizacji celów się nie przyczyni, a nieraz będzie prowadziło do nieracjonalności ponoszonych wydatków.

Odrębną kwestią jest zróżnicowanie sytuacji szkół zapewniających ten sam standard posiłków w zależności od organizacji ich przygotowywania – czy we własnej kuchni, czy poprzez agenta, czy wreszcie w ramach cateringu. Argumentem przemawiającym za zaproponowanym rozwiązaniem okazały się wyniki kontroli NIK wskazującej na silną korelację między odsetkiem uczniów w szkole korzystających z obiadów, a organizacją ich przygotowania. Tyle że ta korelacja jest złudna. Jest ona konsekwencją regulacji prawnych, które przesądzają, że w ramach kuchni prowadzonej w szkole kalkulacja ceny obiadu opiera się wyłącznie na koszcie wsadu do kotła. We wszystkich innych przypadkach kalkulacja uwzględnia wszystkie składniki kosztów, przede wszystkim koszty płacowe. Nic to, że stosując taką samą procedurę do obiadów z kuchni szkolnej okazałoby się, że ich cena stanie się porównywalna z obiadem w kilkugwiazdkowej, ekskluzywnej restauracji – cena kalkulowana według wsadu do kotła jest na tyle atrakcyjna, że z obiadów korzysta więcej dzieci. O tej prawidłowości powinno się pamiętać nim zacznie się promować rozwiązania niekorzystne dla sektora finansów publicznych.

W odpowiedzi na tak zaproponowane kryteria przedstawiciele związków samorządowych zaproponowali ich całkowite przemodelowanie, tak aby spełniały dość oczywiste warunki – w szczególności:

- im więcej dzieci skorzysta z realizowanych działań tym punktacja jest większa;
- im bardziej skomplikowane jest podjęte działanie tym punktacja większa (czyli np. wykonanie kuchni jest wyżej oceniane niż jej doposażenie).

Ministerstwo propozycje przyjęło, ale nie w miejsce dotychczasowej, tylko obok niej. W ten sposób powstały pary przeciwstawnych kryteriów, które w dużej mierze się równoważą. Szkoła mała otrzymuje dużo punktów za to, że jest mała i mało za to, że żywi mało dzieci; analogicznie szkoła duża otrzymuje mało punktów za to, że jest duża i dużo za to, że może żywić wielu uczniów.

Szkoła, która obecnie ma zaspokojone potrzeby żywieniowe uczniów dostanie za to dużo punktów i mało za możliwe działania (przecież już wszystko mają). Szkoła, która nic do tej pory nie robiła dostanie za to mało punktów i szansę na uzyskanie dużej ich liczby za względu na zakres podjętych działań.

Oczywiście nie prowadzi to do pełnego zbilansowania, ale jest wystarczające do spłaszczenia punktacji. W takim zaś przypadku zwycięstwo w konkursie będzie częścią konsekwencją przypadkowych okoliczności. Wówczas zaś o racjonalności wydatkowania środków publicznych mowy być nie może.

16 grudnia 2018 r.

3 | Gdy zwycięża populizm

Racjonalność rozwiązań szczególnie często jest składana na ołtarzu populizmu. Zdecydowanie łatwiej znaleźć poklask społeczeństwa oferując proste i łatwe rozwiązania, zwłaszcza wówczas, gdy bazują one na niskich instynktach (choćby tym, aby zabrać coś komuś „uprzywilejowanemu” w publicznej opinii) lub na przekonaniu, że coś jest za darmo dawane (choć ktoś musi za to zapłacić). W minionych czterech latach co najmniej kilka razy samorządowcy zostali postawieni w takiej sytuacji – w sposób szczególnie dotkliwy przy okazji odgórnego ograniczenia wysokości ich wynagrodzeń zasadniczych o 20%.

3.1. Mit taniego państwa

Gdy wynagrodzenia w sektorze prywatnym w sposób wyraźny rosną nie można utrzymywać znacznie niższej dynamiki wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym. Prowadzi to do takich zjawisk jak odpływ dostrzegalnej części najlepszych kadr ze służby publicznej do przedsiębiorstw, niemożliwość pozyskiwania najlepszych specjalistów, czy wreszcie wzrostu skłonności poszczególnych grup zawodowych do organizacji protestów, których ofiarami w pierwszym rzędzie stają się obywatele. W ten sposób tanie państwo staje się tandetnym państwem.

Najbardziej wyraźnym tego przykładem jest sytuacja w Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej. Inspekcja ta przeżywa obecnie poważny kryzys, czego najlepszym dowodem jest liczba wakatów. Obecnie trwają nabory na 120 stanowisk, w większości na inspektorów weterynaryjnych, przy czym jest dalece wątpliwe czy zakończą się one sukcesem. Po prostu osobom, które muszą posiadać wysokie kwalifikacje – wykształcenie wyższe weterynaryjne – często oferuje się wynagrodzenie całkowicie nieadekwatne do realiów rynkowych. Wg danych przytaczanych w połowie minionego roku było to wynagrodzenie na poziomie 2,5 tys. zł netto. Innymi słowy – wykwalifikowany urzędnik odpowiadający za bezpieczeństwo weterynaryjne kraju, a co za tym idzie również i możliwości zbytu polskich produktów żywnościowych poza granice kraju – zarabiać ma kwotę porównywalną z kasjerem w supermarkecie. Niekoniecznie mającym wykształcenie wyższe, a i mającym znacznie mniejszy zakres odpowiedzialności.

Podobnie przedstawia się sytuacja w zakresie wynagrodzeń nauczycieli. Tutaj sytuację zaciemnia skomplikowany system dodatków przysługujących nauczycielom i rozdzielenie wypłaty na część płatną z góry i z dołu. Sądzę, że związki zawodowe nauczycieli mogą obecnie żałować, że sprzeciwiły się uproszczeniu i ujednoczeniu zasad

wynagradzania. Nie tyle ułatwiłoby im to obecnie prowadzone negocjacje z Ministerstwem Edukacji Narodowej, ale pozwoliło łatwiej dotrzeć z jasnym przekazem do społeczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że wynagrodzenie nauczycieli rozpoczynających swoją karierę zniechęca młodych ludzi do obrania tego właśnie zawodu. Dostrzega to wiele jednostek samorządu terytorialnego już w tej chwili płacących wynagrodzenia wyższe niż wynikające z przepisów prawa – z odpowiednio negatywnymi konsekwencjami dla wysokości wydatków oświatowych przekraczających poziom uzyskiwanej części oświatowej subwencji ogólnej. Nie jest to jednak doceniane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, które przy każdej możliwej okazji wskazuje, że skoro jednostki samorządu dysponują dochodami własnymi to mogą je przeznaczać na finansowanie oświaty. Ta zresztą filozofia znalazła swoje odbicie również w ostatnich propozycjach MEN dla ZNP. Zgodnie z propozycją resortu regulamin wynagradzania nauczycieli miałby być corocznie uchwalany przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego – oczywiście po uprzednim uzgodnieniu ze związkami zawodowymi nauczycieli. Wiadać tu wyraźnie próbę przekierowania roszczeń płacowych z poziomu centralnego na lokalny – skoro związki zawodowe będą miały zagwarantowaną corocznie szansę negocjacji z podmiotem wypłacającym pensje to tam będą się koncentrowały żądania. Nie jest to propozycja uczciwa. Można się sprawdzić tam, gdzie jest z czego dokładać; wszędzie indziej podniesie tylko poziom emocji.

Problemy dotyczą jednak praktycznie wszystkich stanowisk w sektorze publicznym – włącznie ze stanowiskami sekretarzy i podsekretarzy stanu. W najgorszej sytuacji są wóldarze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W celu osiągnięcia doraźnych potrzeb politycznych przez rządzących ich wynagrodzenia zostały w minionym roku kalendarzowym obniżone. Stało się to w sytuacji, gdy wcześniej przez prawie dziesięć lat ich wynagrodzenia były zamrożone, podobnie zresztą jak poziomy minimalnego wynagrodzenia w poszczególnych kategoriach zaszczerogowania.

Liczyby są bezwzględne. W roku 2009 – kiedy to wydawane było przez Radę Ministrów rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych – maksymalne wynagrodzenie zasadnicze wójta w najmniejszych gminach zostało ustalone na kwotę 5.900 zł. Wówczas minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło 1.267 zł, zaś przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wynosiło 3.324 zł 91 gr. W roku 2018 – po dokonanej obniżce – maksymalne wynagrodzenie zasadnicze wójta najmniejszych gmin zostało ustalone na kwotę 4.700 zł. Dla porównania – minimalne wynagrodzenie za pracę wyniosło 2.100 zł, zaś przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 5.274 zł 95 gr (wobec braku danych za cały rok – dane za grudzień 2018 roku). Okazuje się zatem, że zarządzanie podmiotem o rocznym budżecie liczącym kilkadziesiąt, a nieraz i kilkaset milionów złotych jest wynagradzane na poziomie personelu pomocniczego w niektórych firmach. To z pewnością nie przyczynia się do podniesienia jakości zarządzania w sektorze samorządowym.

Nadszedł już zatem najwyższy czas, by przemyśleć strukturę wynagradzania w sektorze publicznym. Niekoniecznie musi ona opierać się na podniesieniu wysokości ogółem – lepszą drogą będzie uzależnienie wynagrodzenia od osiągniętych wyników. Możliwe są też inne rozwiązania – pewne jest tylko jedno. Dalsze

utrzymywanie obecnego stanu doprowadzi do nieodwracalnych strat – tak w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego, nauczaniu dzieci, jak i we wszystkich innych obszarach zadań publicznych.

27 stycznia 2019 r.

3.2. Prawo dyktowane

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przystąpiło do realizacji zapowiedzianej przez Jarosława Kaczyńskiego obniżki wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru (w szczególności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast). Zrobiło to w sposób urągający jakimkolwiek standardom legislacji.

W ubiegłym roku, w dniu 15 września, uchwalona została nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych likwidująca stanowiska doradców i asystentów. Likwidacja wiązała się z dość oczywistą zmianą w delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia regulującego zasady wynagradzania pracowników samorządowych – usuwany był wymóg wyodrębnienia w akcie wykonawczym stanowisk doradców i asystentów. Wymagało to jednak wydania nowego rozporządzenia, przy czym powinno to nastąpić przed utratą mocy przez poprzednie rozporządzenie, czyli przed upływem 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Kalendarzowo oznaczało to wymóg przyjęcia nowych rozwiązań przed 18 maja.

Termin ten był od dawna znany. Zatem odpowiednie prace trwały od początku roku. W marcu projekt nowego rozporządzenia – utrzymującego dotychczasowy poziom wynagrodzeń – został zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Rada Ministrów rozporządzenia jednak nie wydała. Poczekwała i postanowiła wykorzystać toczące się prace jako okazję do ukradkowego obniżenia poziomu wynagrodzeń.

Dziewiątego maja do poszczególnych związków samorządowych tworzących Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego została przesłana informacja o opracowaniu nowej treści załączników determinujących wysokość wynagrodzeń wybieranych i powoływanych urzędników samorządowych. Treści obniżającej wynagrodzenie zasadnicze średnio o 20%. Ministerstwo wyraziło oczekiwanie, że załączniki te zostaną zaopiniowane przez Komisję Wspólną w trybie obiegowym – z terminem do dnia 14 maja, godz. 9.00. Godzina nie została wybrana przypadkowo – chodziło o uzyskanie opinii przed rozpoczęciem posiedzenia Rady Ministrów. W ten sposób Ministerstwo uniknęło konsultacji społecznych – które musiałyby sprowadzić na resort gromy ze środowiska samorządowego. Zaopiniowanie projektu przez Komisję Wspólną zostało z kolei sprowadzone do rytualnej czynności pozbawionej rzeczywistego sensu.

Celem procedur legislacyjnych opisanych czy to w parlamentarnych regulaminach, czy to regulaminie pracy Rady Ministrów, czy to w ustawach jest zagwarantowanie odpowiedniej jakości stanowionego prawa. Nie powinno być ono przedmiotem oderwanych od faktów, arbitralnych decyzji. Trudno się zatem dziwić próbie

pominięcia tych procedur w przypadku wdrażania rozwiązania po prostu głupiego z obiektywnego punktu widzenia.

Historia pełna jest anegdot dotyczących surrealistycznych decyzji podjętych wyłącznie dlatego, że brakowało odwagi, by powiedzieć na wprost dyktatorowi, że się myli. Dyktatury dziś nie mamy, funkcjonujemy w systemie demokratycznym, a mechanizmy są te same. Brak odwagi rozciąga się również na zdolność uczciwego powiedzenia, że Ministerstwo wprowadza zmiany jako wyraz woli lidera swojej partii i niczego innego. Zamiast szczerego stwierdzenia w uzasadnieniu do zaproponowanych zmian znalazło się stwierdzenie, iż „Wykonywanie funkcji, tak jak w przypadku postów i senatorów, oznacza pełnienie służby na rzecz społeczeństwa. Dlatego też podlega społecznej ocenie i powinno spełniać standardy wymagane w życiu publicznym.” Stwierdzenie niewątpliwie ładnie brzmiące, szkoda tylko że nie tylko pozbawione treści, ale po prostu błędne.

Jeśli już rola wójtów, burmistrzów, prezydentów miast miałyby być z czymś porównywana to z ministrami i wiceministrami. Przywołani przez Ministerstwo postowie i senatorowie mogliby stanowić wzór co najwyżej dla radnych, którzy w swojej małej Ojczyźnie pełnią funkcję taką samą jak parlamentarzyści w skali kraju. Co więcej – nie są mi znane jakiegokolwiek badania, które pokazywałyby że obecny poziom wynagrodzeń wśród wybieralnych urzędników samorządowych narusza standardy wymagane w życiu publicznym. Znam natomiast bardzo wiele argumentów pokazujących, że owe standardy wymagałyby czegoś odwrotnego – podniesienia wynagrodzeń. Sprawnie działające państwo wymaga bowiem profesjonalnych kadr, a tych nie da się zapewnić proponując osobom mającym być codziennie odpowiedzialnym za decyzje pociągające za sobą wielomilionowe skutki wynagrodzenia na poziomie niewiele przekraczającym pensję kasjera w supermarkecie. Tanie państwo nie może być synonimem państwa bylejakości i tandety.

A najprawdopodobniej we wtorek Rada Ministrów poczyni w tym kierunku wielki krok. Uczyni to dlatego, że nie będzie potrafiła sprzeciwić się podyktowanemu z mównicy prawu.

13 maja 2018 r.

3.3. Opłata za parkowanie – racjonalność a populizm

Celem opłaty za parkowanie w strefach płatnego parkowania jest przede wszystkim zarządzanie ruchem pojazdów, a nie uzyskiwanie dochodów. Szkoda tylko, że prawda ta jest dla polityków najwyraźniej niezrozumiała.

Inaczej bowiem nie da się wyjaśnić nie tylko tolerowania obecnych ograniczeń (zarówno kwotowych, jak i czasowych), ale wręcz ich umacnianie. W minionym tygodniu grupa senatorów przedłożyła bowiem projekt ustawy, której jedynym celem ma być doprecyzowanie przepisów o strefach płatnego parkowania w taki sposób, aby jednoznacznie z nich wynikało, że opłat za parkowanie nie pobiera się w soboty, niedziele i święta. Przypomnieć w tym miejscu należy, że środowiska samorządowe od wielu już lat postulują dokładnie przeciwny kierunek zmian.

Ze względów przestrzennych wiele miejsc przyciągających dużą liczbę osób korzystających funkcjonują w warunkach ograniczonej liczby miejsc parkingowych. Dotyczy to zwłaszcza zabytkowych centrów miast, których układ komunikacyjny kształtował się przed erą motoryzacji. Poradzenie sobie z ruchem samochodowym w takich uwarunkowaniach wymaga albo ścisłej reglamentacji (np. zakazu wjazdu dla pojazdów nie mających specjalnych przepustek), albo też bodźców ekonomicznych. Przykładem tych ostatnich jest właśnie opłata za parkowanie – skłania ona bowiem część osób do rezygnacji z korzystania z własnego pojazdu i skorzystania chociażby ze środków komunikacji miejskiej. Ma to ten dodatkowy skutek, że zwiększa to liczbę wolnych miejsc parkingowych – a to z kolei ogranicza zanieczyszczenie powietrza będące efektem wolnego jeżdżenia przez kierowców szukających miejsca do zaparkowania. W Stanach Zjednoczonych stosowane są już rozwiązania adaptatywne – zmieniające wysokość opłaty za parkowanie w zależności od zajętości miejsc w okolicy. Różnicuje się również wysokość opłat w poszczególnych kwartałach – w zależności od skali zainteresowania – tak aby utrzymywać z góry zadany odsetek wolnych miejsc. Oczywiście rozwiązania takie zwiększają efektywność systemu – całkiem dobrze jednak działa również system, w którym opłata jest ustalona w okresach i na poziomie skłaniającym do zmiany przyzwyczajęń komunikacyjnych.

Tak się jednak w Polsce nie dzieje – ze względu na przepisy ustawy o drogach publicznych. Ustawa wskazuje, że opłata za pierwszą (a jednocześnie czwartą i wszystkie następne) godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł. Dla porównania – najtańszy normalny bilet komunikacji miejskiej w Warszawie kosztuje 3,40 zł, Krakowie – 2,80 zł, Wrocławiu – 3,00 zł. Taka relacja cen w żaden sposób nie zachęca do przesiadki do komunikacji miejskiej i zwiększa zatłoczenie w centrum miast.

Podobnie problemem jest dopuszczalność ustanawiania opłat jedynie w dni robocze. Istnieje bowiem wiele miejsc, które generują ruch właśnie w weekendy. Najlepszym przykładem mogą służyć miejscowości turystyczne, zwłaszcza nadmorskie i górskie, do których wiele osób zjeżdża właśnie w soboty i niedziele. Dotyczy to jednak również okolic sobotnich targowisk, czy też miejsc pielgrzymkowych – gdzie z kolei ruch jest w niedziele. W tych wszystkich przypadkach często bardziej uzasadnione byłoby ustanowienie opłat nie w dni robocze, ale właśnie w weekendy – co jednak przez prawo polskie też dopuszczalne nie jest. Efekt: wielominutowe (aby nie powiedzieć wielodziesięciominutowe) poszukiwanie miejsc parkingowych.

Racjonalne myślenie nakazywałoby zatem zniesienie ograniczeń czasowych, a w odniesieniu do ograniczeń kwotowych alternatywnie: albo zniesienie, albo podniesienie i uzależnienie od samowaloryzującej się podstawy np. wysokości minimalnego wynagrodzenia. Niestety najwyraźniej nad racjonalnością wygrywa populizm i pokazanie wyborcom, że władza o nich dba chroniąc ich przed tymi pazernymi samorządami. Zwolnienie od opłat jest bowiem wyraźnie widoczne, straty finansowe wynikające z nieskutecznego szukania miejsca parkingowego (choćby koszt spalonej benzyny) – nie. O zwiększeniu się prawdopodobieństwa smogu – z którym podobno mamy walczyć – nawet nie wspomnę.

22 stycznia 2017 r.

3.4. Trzeźwieć – na czyj koszt?

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na brak dobrej woli ze strony władz samorządowych w skali kraju mamy za mało izb wytrzeźwień. Trzeba sobie jasno powiedzieć – to nie jest kwestia dobrej woli, tylko zupełnie innych czynników.

Po pierwsze – trudno jest oceniać, czy izb jest za dużo, czy za mało jeśli tak właściwie nie wiadomo ile ich potrzeba. Nie jest to natomiast wiadome, bo nie ma zgody co do tego jaką funkcję izby wytrzeźwień mają spełniać i kto tak właściwie ma do nich trafiać. Warto przypomnieć, że są to instytucje specyficzne dla naszej części Europy, a problem nietrzeźwych można rozwiązywać za pomocą zupełnie innych metod. W skrajnym przypadku może to polegać na braku jakiegokolwiek interwencji. Starorzymska paremia głosi: *volenti non fit iniuria* – chcącemu nie dzieje się krzywda. Jeśli ktoś nadużywa alkoholu to tym samym bierze odpowiedzialność za konsekwencje stanu, w który się wprowadzi. Państwo niekoniecznie jest po to, by chronić ludzi przed nimi samymi – choć czasami państwo opiekuńcze i do tego potrafi się posunąć. Najpierw należy zatem obiektywnie ocenić zapotrzebowanie na izby wytrzeźwień.

Po drugie – istotą samorządu jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Samorządność zakłada określony poziom samodzielności. W przypadku zadań fakultatywnych – a prowadzenie izb wytrzeźwień do takich należy – samodzielność polega w szczególności na możliwości samookreślenia, które zadania gmina czy powiat chcą prowadzić, a których nie. Poszczególne wspólnoty mogą mieć bardzo różną ocenę, na jaki zakres wsparcia zasługuje osoba pijana. I fakt, że jest to zakres mniejszy niż chciałyby niektóre grupy obrońców praw człowieka nie może być uznawany za brak dobrej woli. Wręcz przeciwnie – często jest to świadectwem rozsądku. Oczywiście państwo może ustanowić ogólnopolski standard opieki nad osobami pijanymi i nałożyć w związku z tym obowiązek realizacji konkretnego zadania (takie pomysły w kręgach rządowych się zresztą pojawiają). Tyle, że zadanie takie musiałoby być zadaniem z zakresu administracji rządowej, a to – zgodnie z konstytucyjną zasadą adekwatności dochodów do zadań – musiałoby się wiązać z zabezpieczeniem odpowiednich środków finansowych.

Po trzecie – obecny system finansowania izb wytrzeźwień zniechęca do ich tworzenia. W świetle obowiązujących przepisów mogą to czynić duże miasta oraz powiaty. Teoretycznie koszty pobytu w izbie wytrzeźwień w pierwszej kolejności ma pokryć sam (przymusowo) zainteresowany lub jego rodzina. Tyle tylko, że w wielu wypadkach ani on, ani jego rodzina takich środków nie mają – stąd wskaźnik ściągalności opłat nadający się bardziej na przedmiot żartów niż sfinansowania kosztów funkcjonowania izb. Oznacza to jednak, że koszty te muszą być pokrywane z innych źródeł dochodów. W przypadku dużych miast mogą to być środki z tzw. korkowego – i problemem będą co najwyżej efekty zewnętrzne polegające na tym, że do izby trafiać będą również mieszkańcy innych gmin, nie partycypujących w kosztach. W przypadku powiatów sytuacja jest jeszcze gorsza – one muszą przeznaczyć część swoich dochodów własnych, a tych – jak wiadomo – dużo nie ma.

W sposób oczywisty kwota środków publicznych możliwych do przeznaczenia na realizację zadań publicznych jest ograniczona. Oznacza to, że skierowanie większych środków na zaspokojenie potrzeb jednej, ograniczonej grupy wiąże się z koniecznością ograniczenia środków dla ogółu. W ten sposób dochodzimy do granicy, w której ochrona specyficznie rozumianych praw obywatelskich jednostki wiąże się z pogorszeniem standardu ochrony tych praw całego społeczeństwa. Trudno się zatem dziwić, że wiele wspólnot uznaje izbę wytrzeźwień za zbędny w jej warunkach funkcjonowania luksus. I nie jest to wyrazem złej woli, tylko opartego na ekonomii racjonalnego wyboru publicznego.

18 września 2016 r.

4 | W cieniu zasady subsydialności

Samorząd terytorialny jest w sposób nierozwalny związany z zasadą pomocniczości. Stanowi ona fundament uzasadniający przekazywanie zadań poszczególnym wspólnotom samorządowym. Rozumiana na serio zasada pomocniczości „odrzuca polityczne teorie wszechwiedzącego rządu, który lepiej niż jego poddani orientuje się w tym, co jest dla nich dobre; czyli teorie despotyzmu oświeconego pojawiające się od czasów Platona czy też teorie współczesnych rządów technokratycznych.” (Ch. Millon-Delsol). Jej zaniegowanie sprawia, że przestaje istnieć tama przed centralizacją. Nie dziwne jest zatem, że w wielu felietonach właśnie ta zasada stanowi punkt odniesienia – albo w sposób bezpośredni, albo ukryty, gdy ma miejsce polemika z pomysłami na ograniczenie samodzielności poszczególnych wspólnot.

4.1. Wyzwanie subsydiarności

Zasada subsydiarności stanowiąca aksjologiczną podstawę m.in. istnienia samorządu terytorialnego jest zasadą trudną. Nie obiecuje bowiem, że ktoś bez naszego wysiłku zaspokoi nasze potrzeby – wręcz przeciwnie – podkreśla wagę naszych własnych starań.

Starań zarówno indywidualnych, jak i wspólnotowych. Starań, które w nieunikniony sposób muszą prowadzić do wystąpienia różnic w sytuacji poszczególnych jednostek, jak i poszczególnych gmin. Oznacza to, że zarówno wszelkie ideologie państwa opiekuńczego, zastępującego swoich obywateli w trosce o ich byt, jak i próby wyrównywania nie szans, ale sytuacji są sprzeczne z zasadą subsydiarności.

Tyle tylko, że są bardzo dobrze odbierane przez znaczną część społeczeństwa. Trudno zresztą się temu dziwić – znacznie milej jest słuchać o tym, co władza nam da, niż wezwać do wzięcia spraw w swoje ręce. Nawet jeśli obietnice są sprzeczne z elementarną wiedzą ekonomiczną i zdrowym rozsądkiem.

W tym świetle należy odnieść się do coraz częstszych pomysłów dotyczących limitowania cen różnorodnych usług publicznych na poziomie centralnym – czy to bezpośrednio poprzez ustawy, czy to przy zaangażowaniu wyspecjalizowanych organów rządowych. Pół biedy, gdy ograniczenie respektuje zasady ekonomii; gorzej gdy nie są uwzględniane ani koszty realizacji usługi publicznej, ani też natura konkretnej usługi. Uzasadniane jest to zwykle względami społecznymi.

Tyle tylko, że jest to fałszywe uzasadnienie. Należy zapewnić odpowiedni poziom zaspokojenia potrzeb wszystkich – ale narzędziem służącym do tego celu jest pomoc społeczna, a nie narzędzia o charakterze ogólnym. Cena ustalona na

poziomie niższym niż cena ekonomiczna nie rozróżnia osób znajdujących się w dobrej i złej sytuacji majątkowej. Z jej dobrodziejstw korzystają wszyscy; paradoksalnie – najbardziej korzystają Ci pierwsi. W którym przypadku finansowanie ze środków publicznych niższego czynszu – a zatem z pieniędzy nas wszystkich – będzie większe: niewielkiego mieszkania socjalnego, czy stumetrowego lokalu komunalnego zajmowanego jako swoisty „spadek” po dziadkach? Podobnie – w którym przypadku dopłata do kosztu wody będzie większa – u kogoś kto w swoim małym mieszkaniu nie ma nawet wanny, czy kogoś kto regularnie podlewa kilkusetmetrowy trawnik przed swoim domem jednorodzinny? Odpowiedź jest oczywista.

Pomimo tego rzucane propozycje nie spotykają się ze szczególnym sprzeciwem. Jest ku temu kilka powodów.

Pierwszym z nich jest nasza historia. W poprzednim ustroju dotożono dużo starań, aby podważać ekonomiczny rachunek i podporządkować go ideologii. Czym się to skończyło na poziomie państwa jako takiego – wszyscy pamiętamy. Co nie zmienia postaci rzeczy, że świadomość społeczna nie zmienia się jednak tak szybko.

Drugim powodem jest głęboka wiara w istnienie bezdenne worka, z którego można czerpać pieniądze – bez zastanawiania się skąd ten worek się bierze. Przypomnieć w tym miejscu warto słowa Margaret Teacher „Nie ma czegoś takiego jak publiczne pieniądze. Jeśli rząd mówi, że komuś coś da, to znaczy, że zabierze tobie, bo rząd nie ma żadnych własnych pieniędzy.” Musimy być zatem w pełni świadomi tego, że wszystkie pomysły regulowania cen usług komunalnych będą oznaczały w praktyce konieczność dofinansowywania poszczególnych usług z budżetu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Trzecim powodem jest nadzieja na to, że może sami skorzystamy na wprowadzonych, czy wprowadzanych rozwiązaniach. Jeśli jednak nawet tak się stanie to zapłacimy za to bardzo wysoką cenę. We wpłacanych podatkach.

22 października 2017 r.

4.2. Obywatel to ktoś więcej niż beneficjent

Przed przeszło pół wiekiem John F. Kennedy w przemówieniu inauguracyjnym swoją prezydenturę wypowiedział powszechnie znane na całym świecie słowa „Nie pytaj, co twój kraj może zrobić dla ciebie, zapytaj co ty możesz zrobić dla swojego kraju”. Myślę, że cytat ten warto jest przywołać w dzisiejszych czasach, w których coraz częściej jesteśmy adresatami przekazu, w którym władza ma nam coś dać.

Takie deklaracje są niewątpliwie miłe, zwłaszcza dla ich potencjalnych beneficjentów, ale niosą z sobą jedno wielkie zagrożenie. Budują narrację, w której jest społeczeństwo i jest władza. Społeczeństwo może być bierne i zajmować się wyłącznie swoimi sprawami, zaś władza – uzyskująca co jakiś czas demokratyczną legitymizację – ma być czynnikiem aktywnym i zaspokajać potrzeby społeczeństwa – najlepiej nie tylko bieżące, ale i przyszłe. Jest to niewątpliwie skuteczna metoda sprawowania władzy, tyle, że budzi upiory roszczeń poszczególnych grup społecznych i zawodowych. Skoro nie tworzymy jednego społecznego organizmu, a nasza

pozycja zależy przede wszystkim od łaski rządzących to przestajemy mieć obiekcje przed domaganiem się coraz więcej dla nas. Stąd w ostatnich latach byliśmy już świadkami protestów czy to pielęgniarek, czy to rezydentów, a obecnie nauczycieli. Kolejne grupy stoją w kolejce.

Budowa opozycji społeczeństwa – władza jest jednak przede wszystkim zabójcza dla oddolnej organizacji społeczeństwa z samorządem terytorialnym na czele. Jeśli bowiem w powszechnym odczuciu samorząd terytorialny – podobnie jak inne władze publiczne – zostanie sprowadzony wyłącznie do roli dostawcy usług publicznych, zaś władze lokalne – do roli wynajętych managerów, będzie to początek końca samorządu. Dla przeciętnego obywatela będzie bowiem wtedy obojętne, czy potrzebne mu usługi świadczą lokalne władze, czy też jednolita administracja rządowa, sięgająca swoimi rękami do najmniejszej nawet miejscowości. Liczyć się będzie tylko to, czy dana usługa jest realizowana równie sprawnie. A prawda jest taka, że w wielu miejscach łatwo jest przekonać wszystkich, że tak będzie. Dlaczego?

Samorząd to upodmiotowienie poszczególnych lokalnych wspólnot; pozwolenie im na samodzielne zarządzanie swoimi sprawami. To zaś w sposób nierozzerwalny wiąże się z występowaniem nierówności. Jeśli by nawet przyjąć, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego otrzymują środki dokładnie odpowiadające ich potrzebom, wyliczone według dokładnego algorytmu to zawsze pozostaje czynnik miejscowy – różnica w jakości zarządzania. Sami wybieramy nasze władze, a one lepiej lub gorzej zarządzają powierzonymi środkami. W ślad za tym pojawia się zróżnicowanie. Prosty przykład – w jednej gminie utrzymywanych jest kilka czy kilkanaście małych szkół podstawowych – i oświata potrzebuje znacznie większych dopłat do swojego funkcjonowania, oczywiście kosztem innych zadań. W innej gminie – często przy pierwotnym oporze społecznym – w miejsce rozproszonej sieci szkolnej powstały dwie, czy trzy duże szkoły podstawowe i struktura wydatków budżetowych wygląda zupełnie inaczej.

Jakże łatwo wtedy twierdzić, że istniejące zróżnicowanie to wina tych nieudolnych władz lokalnych i niezbędne jest wprowadzenie ogólnopolskiego jednolitego standardu świadczenia danej usługi i poddanie go pod nadzór odpowiednich organów rządowych. Albo poddanie pod nadzór nawet bez ustalenia standardu. Bez odpowiedniej formacji społeczeństwa argumenty takie padną na żyzną glebę. Mało kto się zastanawia nad długofalowymi konsekwencjami.

Kurator zablokował decyzję o likwidacji szkoły. Nauczyciele się cieszą, rodzice się cieszą; tyle, że dalej trzeba będzie przeznaczać na nią środki, kosztem innych przedsięwzięć, zwłaszcza inwestycji.

Zostaje ustalony standard zatrudnienia pielęgniarek uzależniony od liczby łóżek. Pielęgniarki się cieszą, pacjenci się cieszą; tyle, że wobec braku pielęgniarek trzeba będzie zlikwidować kilka tysięcy łóżek szpitalnych.

Przykłady można mnożyć.

Słuchając zatem obietnic płynących od władz – tak centralnych, jak i lokalnych – bądźmy krytyczni. Pamiętajmy, że od władzy możemy dostać tylko i wyłącznie to, na co wcześniej sami jako społeczeństwo się złożyliśmy, chociażby poprzez podatki.

Pamiętajmy też o tym, że bycie obywatelem to nie tylko prawo korzystania ze świadczeń, to przede wszystkim obowiązek – obowiązek aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym. Jeśli o tym zapomnimy możemy za ileś lat obudzić się w państwie, w którym niekoniecznie chcielibyśmy żyć.

3 marca 2019 r.

4.3. Drzewa a pomocniczość

W ostatnim czasie przez wszystkie praktycznie media przetoczyła się burza dotycząca skutków nowelizacji przepisów ustawy o ochronie przyrody dotyczących wycięcia drzew. Nie trzeba zatem przypominać, że jak kraj długi i szeroki w ruch poszły mechaniczne piły – czyniąc rzeź wśród niejednokrotnie cennych zadrzewień. Wydawałoby się, że już właściwie wszystko na ten temat zostało w dyskusji powiedziane.

Nie zamierzam zatem pisać o tym, że do takich skutków prowadzi pospieszna legislacja. Nieprzypadkowo Regulamin Sejmu przewiduje – co do zasady – określony tryb postępowania, wymagający zarówno konsultacji, jak i odczekania między poszczególnymi etapami prac. Prawo tworzy się – a przynajmniej powinno się tworzyć – na lata, a z pewnością temu nie sprzyja dążenie do nowego rekordu sprawności prac legislacyjnych.

Nie zamierzam pisać o tym, że elementarna zdolność przewidywania pozwoliłaby antycypować skutki nowelizacji. Jeśli przez wiele lat państwo limitowało możliwość wycięcia drzew, a nagle w drodze przywileju z tego rezygnuje, to wszyscy myślący krótkowzrocznie wykarczują wszystko co tylko jest możliwe. Aby w przyszłości nie martwić się ewentualnymi zmianami prawnymi. Dokładnie według tego samego schematu „na wszelki wypadek” zmieniane jest przeznaczenie setek hektarów gruntów rolnych. Co prawda w perspektywie najbliższych dwudziestu lat nikt nic tam nie będzie chciał budować, ale przecież zawsze lepiej mieć bardziej wartościowy grunt (przynajmniej do czasu, w którym nie zostanie wprowadzony podatek katastralny).

Nie zamierzam też zastanawiać się nad tym, czy hasło „Wycinajcie, bo przecież sami to posadziliście” bardziej pasuje do ministra właściwego do spraw gospodarki, czy też Ministra Środowiska. Inna sprawa, że sam projekt miał niewiele wspólnego z przywołanym hasłem. Odpowiadałoby mu rozwiązanie prawne, w którym z danej nieruchomości drzewo może wyciąć tylko ten właściciel, który włada daną nieruchomością dłużej niż wiek drzewa. Rozwiązanie takie jest o tyle uczciwe, że obejmowałoby właśnie tych, którzy jeśli nawet danego drzewa świadomie nie zasadzili, to jednak akceptowali jego wzrost przez wiele lat – a jeśli tak, to można zakładać, że mają pewną elementarną świadomość ekologiczną. Tymczasem uchwalone prawo sprowadza się de facto do bezwzględnego prymatu prywatnego właściciela – i wiary w nieograniczone niczym „święte” prawo własności. Dokładnie te same założenia przyczyniły się do całkowitej destrukcji krajobrazu.

Chcę natomiast odnieść się do wątku, który nie był tak właściwie zauważony. Opisane skutki wynikają z całkowitego niezrozumienia przez prawodawców zasady subsydiarności. Co owa zasada nam mówi? Mówi, że wyższy szczebel struktury

społecznej nie tylko może, ale jest zobowiązany interweniować w funkcjonowanie szczebli niższych (w tym jednostek), jedynie w takim wypadku i w takim stopniu, w jakim owe szczeble niższe są niewydolne przy realizacji konkretnych zadań. Innymi słowy – w ślad za E. Popławską – można powiedzieć, że tyle wolności, ile tylko możliwe; tyle uspołecznienia, a potem państwa – ile koniecznie trzeba.

Rozważmy teraz ową zasadę w odniesieniu do kwestii ochrony przyrody. Nie ulega wątpliwości, że zadania tego nie da się realizować opierając się wyłącznie na działaniu poszczególnych jednostek. Wynika to chociażby z faktu istnienia efektów zewnętrznych – określone elementy przyrody swoim oddziaływaniem zwykle wykraczają poza granice nieruchomości. Jest to szczególnie istotne na obszarach miejskich, gdzie chociażby ingerencja w tzw. kliny napowietrzające prowadzi bardzo szybko do wzmożenia smogu, a ograniczenie retencji wody deszczowej przyczynia się do lokalnych podtopień. Wbrew tej prostej analizie – właśnie decydowanie o ochronie przyrody w zakresie istnienia zadrzewień przekazano w całości w ręce właścicieli gruntu.

Niestusznie. Zadanie to powinno trafić na ten poziom zarządzania, który swoim zasięgiem najlepiej odpowiada potrzebom danego zadania. W praktyce optymalny byłby poziom gminy lub powiatu – w zależności od tego, czy większy nacisk miałyby być położony na lokalność decydowania, czy na spojrzenie w nieco większej skali. A narzędzia niekoniecznie musiałyby mieć władczy charakter. Przecież równie skuteczne – a czasami skuteczniejsze – są bodźce ekonomiczne. Dlaczego np. nie wprowadzić możliwości zauważalnego podniesienia stawki podatku od nieruchomości od tych działek, na których nie ma dostatecznie dużej pokrywy roślinnej? Wiele gmin, zwłaszcza miejskich, wprowadziłoby takie rozwiązanie, a wówczas właściciele sami zaczęliby sadzić drzewa i krzewy. Czyniliby to, bo byłoby to opłacalne z ich ekonomicznego punktu widzenia – tak jak teraz opłacalne jest wycinanie wszystkiego, co jest tylko możliwe. Oczywiście, jeśli nie chcemy sięgać do portfela, to pozostają klasyczne narzędzia administracji publicznej – również przypisane czy to do poziomu gminnego, czy powiatowego.

Tylko czy tak faktycznie się stanie? Można się obawiać, że wahadło wychyli się w przeciwną stronę i teraz prawodawca spróbuje na poziomie krajowym regulować wszystkie kwestie. Znowu ignorując zasadę subsydiarności.

26 listopada 2017 r.

4.4. Woda nasza droga

Po przebadaniu sytuacji w pięciu przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych Najwyższa Izba Kontroli zasugerowała powołanie zewnętrznego regulatora rynku wody i ścieków. Hasło to wyjątkowo ochoczo podchwyciło Ministerstwo Środowiska. Nie wiadomo tylko czy w trosce o obywateli, czy też po to, by stworzyć kolejny urząd ograniczający samodzielność działania gmin.

Zacznijmy może od prostego pytania – czy ceny poboru wody i odprowadzania ścieków w Polsce są generalnie za wysokie? Patrząc z punktu widzenia

korzystającego to każda cena jest właściwie za wysoka. Najlepiej by woda z kraju płynęła za darmo i tak samo bez opłat ścieki spływały sobie do rzek – przepraszam: oczyszczalni. Tyle tylko, że świadczenie usług publicznych kosztuje. Jeśli jakąś usługę czynimy bezpłatną dla korzystających to nie powodujemy tym samym, że znikają koszty jej świadczenia. Koszty te muszą być pokryte z innych źródeł. W praktyce zatem na luksus darmowej wody i ścieków dla niektórych muszą się składać wszyscy – zwykle w formie podatków. O ile takie rozwiązanie może być jeszcze zastosowane w przypadku usług, które są świadczone powszechnie i potencjalnie każdy płacący podatki wcześniej czy później z danej usługi skorzysta (np. wysyłając dzieci do szkoły publicznej), to w przypadku usług o ograniczonej dostępności stanowi w praktyce permanentne dopłacanie przez wszystkich do wybranych. Podobnie sytuacja wygląda wówczas, gdy woda i ścieki nie są co prawda bezpłatne, ale koszt odpowiednio ich dostarczenia i odbioru jest niższy niż rzeczywiste koszty. Wynika stąd jednoznacznie, że cena powinna być ustalona w ten sposób by była ceną ekonomiczną.

Prezentując wyniki swojej kontroli NIK przedstawił wymowny wykres pokazujący, że wzrost średniej ceny za usługi wodno-kanalizacyjne znacznie przekracza poziom inflacji. Fakt ten zasługiwałby na uwagę tylko pod jednym warunkiem – że wyliczona na początku okresu cena była ceną ekonomiczną i od tego czasu nie nastąpiły żadne zmiany stanu faktycznego. Jeśli którykolwiek z tych warunków nie byłby spełniony to szybki wzrost cen – do poziomu pokrywającego uzasadnione koszty byłby w pełni zrozumiały.

I tak właśnie jest. Cena za wodę i ścieki nie jest ceną ustalaną swobodnie – już w tej chwili przepisy szczegółowo określają sposób ich wyliczenia. Obecnie obowiązująca cena ma zatem bardzo mocne uzasadnienie ekonomiczne.

OK – zdarzają się nieprawidłowości. NIK stwierdził, że przy liczeniu cen do kosztów bezzasadnie wliczono kwotę 6 mln zł wydatków na promocję i reklamę. Tyle tylko, że kwota ta stanowi niecałe 0,5% ogólnych kosztów. Innymi słowy – rachunki mogłyby być o te 0,5% niższe. Byłaby to zmiana niezauważalna.

NIK wskazał, że na ceny nie powinny mieć wpływu odpisy amortyzacyjne od tych części sieci wodno-kanalizacyjnej, które zostały wzniesione przy wykorzystaniu bezzwrotnych środków zewnętrznych. Istotnie – ta kwestia była przedmiotem kontrowersji w doktrynie. Warto jednak zauważyć, że w czasie gdy jedni przedstawiciele rządu odsądzali gminy od czci i wiary za naliczanie odpisów amortyzacyjnych od „darowanej” części sieci, praktycznie jednocześnie – bo 11 sierpnia – Minister Infrastruktury i Budownictwa znowelizował rozporządzenie w sprawie zasad ustalania taryf... przyznając rację jednostkom samorządu terytorialnego. Nie wykluczam, że za chwilę będzie zmuszony zdanie zmienić, ale to nie zmieni obecnego stanu.

Oczywiście w kilku jeszcze miejscach można doprecyzować przepisy, ale one nie sprawiają, że ceny spadną o kilkanaście, czy kilkadziesiąt procent. Do czego zatem ma być potrzebny rządowy regulator cen wody i ścieków? Pamiętajmy o tym, że utworzenie nowego organu będzie pociągało za sobą dodatkowe koszty ponoszone

przez administrację rządową. Koszty, które my wszyscy poniesiemy. Zatem z czysto ekonomicznego punktu widzenia nie ma sensu tworzyć urzędu, który swoje działanie ograniczy do stwierdzenia, że obecne ceny usług są właściwie dobre.

Zastanowić się zatem musi po co tworzyć nowy rządowy urząd. Podejrzanie nasuwa się natychmiast – forsowany przez Ministerstwo Środowiska projekt ustawy Prawo wodne nakłada dodatkowe obciążenia na przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne. W niektórych miejscach już wyliczono skalę wynikającą stąd podwyżek. Rządowy urząd regulacji cen może w tym momencie zablokować jakąkolwiek podwyżkę. Ludzie nie będą mieli skojarzeń, że przez decyzje rządzących muszą więcej płacić. Rząd dla swojego przedsiębiorstwa Wody Polskie zbierze dodatkowe pieniądze. I tylko straci na tym samorząd terytorialny – zarówno z punktu widzenia ekonomii, jak i aksjologii. Ale to chyba nie stanowi dla rządu problemu.

27 sierpnia 2016 r.

4.5. Woda z kranu pod nadzorem państwa

Rząd uznał, że w kolejnym obszarze funkcjonowania musi bronić obywateli przed samorządem zapominając najwyraźniej, że samorząd to nie jakiś obcy byt, tylko właśnie ci obywatele.

Na czym ma polegać obrona? Oto dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie przejmie od gmin liczne zadania z zakresu gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej w szczególności: ustalanie taryf, wiążące opiniowanie projektów regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodno-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług.

Projektodawca – Minister Infrastruktury i Budownictwa – uzasadnia zaproponowane zmiany możliwością „wystąpienia konfliktu interesów pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług”. Jednostka samorządu terytorialnego jest bowiem często zarówno właścicielem przedsiębiorstwa świadczącego usługi, jak i reprezentantem mieszkańców – odbiorców usług. W sposób szczególny miałyby to dotyczyć aspektu ustalania cen – gdyż władze samorządowe mogłyby ustalać nadmiernie wysokie ceny.

Na poparcie swojej oceny MIB przywołał autorytet Najwyższej Izby Kontroli – przejawiający się w kontrolach: „Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego” oraz „Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków”. Warto do przywołanych kontroli sięgnąć.

W tej pierwszej faktycznie stwierdzono nierzetelne ustalanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę, ale polegające na doprowadzeniu do sytuacji w której... wpływy uzyskiwane ze sprzedaży wody nie pokrywały wszystkich kosztów. Kosztami nierentownej działalności obarczono odbiorców innego rodzaju usług, a przedsiębiorstwa nie dysponowały środkami finansowymi, pozwalającymi na realizację wszystkich niezbędnych remontów, modernizacji i inwestycji. Innymi słowy – konflikt interesów był rozstrzygany często na korzyść odbiorców usług.

We wnioskach z drugiej kontroli owszem NIK zasugerował powołanie zewnętrznego regulatora rynku. Tyle tylko, że w ocenie Izby jego zadania miały się kształtować nieco inaczej niż zaproponowało to Ministerstwo. Kompetencje miały bowiem obejmować:

- ustalanie wieloletnich limitów taryf w układzie regionalnym z uwzględnieniem kategoryzacji gmin;
- ustalanie progu dostępności cenowej usług i metodologii jego obliczania.

Innymi słowy – regulator miał ustalać granice, w ramach których gminy mogłyby się poruszać ustalając taryfy, a nie zastępować je w tej czynności!

Ministerstwo najwyraźniej wykazuje się niezrozumieniem instytucji samorządu jako takiej. Samorząd to powierzenie konkretnej wspólnotie prawa do samodzielnego zarządzania sprawami jej dotyczącymi. Sprawami obejmującymi zaspokajanie zbiorowych potrzeb. Zatem to sami mieszkańcy jako wspólnota organizują sobie system zaopatrzenia w wodę i odbierania ścieków. Nie jest zatem niczym dziwnym, że przedsiębiorstwo realizujące to zadanie jest własnością samorządu (choć nie musi tak być) i że władze samorządowe ustalają zasady odpłatności za te usługi. Jest to sytuacja analogiczna do tej, która jest w wielu innych obszarach działania samorządu, np. gmina jest nie tylko właścicielem, ale i bezpośrednio prowadzącym dom kultury, a jednocześnie samodzielnie ustala stawki opłat za poszczególne zajęcia. Gmina prowadzi szkoły, a w ich ramach – stołówki szkolne i ustala ceny wydawanych posiłków. Podążając tokiem myślenia resortu infrastruktury należałoby stwierdzić, że we wszystkich przypadkach powinno się powołać rządową instytucję, która będzie pilnowała ustalania cen poszczególnych usług publicznych. Wtedy jednak nie będziemy mieli do czynienia z samorządem, tylko z terenową administracją rządową.

Jeszcze bardziej zadziwiające jest uzasadnienie zmiany dotyczącej obowiązku uzyskania przez radę gminy pozytywnej opinii regulatora. Ministerstwo stwierdza, iż „Brak dostatecznej dociekliwości i determinacji w kontroli przedmiotowych projektów regulaminów przez radę gminy, a także nieznamość przez radnych materii prawnej w tym zakresie powoduje, że uchwalane regulaminy mogą być sprzeczne z obowiązującymi przepisami.” Nawet gdyby obsługa prawna konkretnej gminy popętniła błąd – dopuszczając do uchwalenia niezgodnych z prawem przepisów – to regulamin jako uchwała rady gminy podlega kontroli dokonywanej przez wojewodę w zakresie zgodności z prawem. Co więcej – regulamin jako akt prawa miejscowego może być przez sąd administracyjny uchylony z tej samej przyczyny bez ograniczenia czasowego. Wadliwe regulaminy są zatem usuwane z porządku prawnego w ramach obecnego systemu. Jeśli nie są usuwane to jest to wina niekompetencji wojewodów, a to oznacza że może to oni powinni być zastąpieni przez odpowiednie organy Przedsiębiorstwa Państwowego Wody Polskie.

Najciekawsza jest jednak próba wykazania, że dokonywane zmiany nie naruszają w sposób znaczący uprawnień gmin, gdyż „zasadnicza część zadań i uprawnień gminy [...] zostanie w nowym systemie utrzymana”. Jako przykład wymienione

zostają wydawanie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, przygotowywanie i uchwalanie regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków, uchwalanie planu i modernizacja urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych i publikacja taryf. Trzeba byłoby być wyjątkowo naiwnym, aby to wyjaśnienie przyjąć. Pierwsza kompetencja ma bardzo ograniczone znaczenie wobec naturalnego monopolu przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych; druga – będzie realizowana pod dyktando Wód Polskich; czwarta – polega na wykonaniu czynności technicznej w zastępstwie Wód Polskich, aby te przypadkiem nie musiały ponosić kosztów publikacji. Zadania gmin w praktyce zostają zatem sprowadzone do tego co zostało wymienione jako trzecie – inwestowania. Inwestowania w coś, na funkcjonowanie czego będą miały ograniczony wpływ.

Na pociechę warto przywołać słowa Ministerstwa: „Projekt nie pozbawia również gmin władztwa nad przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi”. Podziękujemy zatem, że jedynie ograniczane zostają kompetencje, a nie od razu zrobiono nacjonalizacja. Następnym razem może być gorzej.

8 października 2017 r.

4.6. Przeszłość powraca

Koniec PRLu był końcem myślenia o państwie jako strukturze opartej na modelu resortowym. Nie jest to nic dziwnego – państwo subsydiarne z samej swojej natury musi być oparte o strukturę terytorialną. W minionych latach pojawiały się w poszczególnych ministerstwach sentymenty za dawnym, centralistycznym modelem zarządzania, teraz trend ten nabiera nowej jakości. W ciągu minionych kilkunastu dni zostało opublikowanych kilka projektów ustaw mających jeden element wspólny – więcej centralizacji i pola działania dla administracji specjalnych.

Gwoli przykładu. Nowelizacja ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej ogranicza się do ustanowienia organów tej inspekcji za organy niezespółonej administracji rządowej. Uzasadniane jest to tym, że „pionowa struktura umożliwi Ministrowi Zdrowia, w stopniu znacznie wyższym niż obecna, sprawowanie skutecznego, skoordynowanego nadzoru w zakresie zdrowia publicznego oraz podejmowanie decyzji umożliwiających bezzwłoczne i adekwatne do zagrożenia działanie służb sanitarno-epidemiologicznych w całym kraju.” Oczywiście żadnych przykładów wskazujących, że obecna struktura tego nie umożliwiała nie wymieniono. Przy okazji dokonywane jest uchylenie uprawnień organów samorządu terytorialnego do występowania z wnioskami do Państwowej Inspekcji Sanitarnej o podjęcie działań w celu zapewnienia należytego stanu bezpieczeństwa sanitarnego.

Kolejny przykład to nowelizacja ustawy – Prawo o ruchu drogowym, która przewiduje odebranie starostom nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów oraz nad diagnostami. Zadaniem tym ma zająć się Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego. Jak wskazywane jest w uzasadnieniu w ocenie ministra jest to jedyny organ, który jest w stanie dać rękojmię wykonywania czynności kontrolno-sprawdzających i zagwarantować osiągnięcie celów wymaganych przez przepisy

prawa unijnego. Teza ta jest podbudowana wynikiem ankiet przeprowadzonych wśród powiatów, z których wynika że starostowie nie mają potencjału do prowadzenia dotychczasowych zadań związanych ze stacjami kontroli pojazdów. W pewnym sensie sytuacja jest daleka od ideału, tyle, że wynika to z zasobu środków przekazanych do dyspozycji powiatom. Jak wskazuje Ocena Skutków Regulacji w skali dziesięciu lat oszczędności JST mają wynieść 24,55 mln zł – a zatem tyle środków było obecnie przeznaczanych na wskazany cel. W tym samym okresie na realizację zadania TDT ma przeznaczyć 148,32 mln zł. Nie jest to trudne skoro jego planowane dochody mają wynieść przeszło 725 mln zł! Trudno byłoby nie osiągnąć poprawy jakości prac w przypadku otrzymania trzydziestokrotności (!) środków obecnie wydawanych.

Skąd te środki? Źródeł jest kilka, np. mają powstać specjalne stacje kontroli pojazdów TDT – a więc w praktyce rządowe. Stacje te nie ograniczą się do badań mających na celu weryfikację poprawności badania przeprowadzonego w „zwykłych” stacjach – co jeszcze byłoby zrozumiałe w świetle przepisów wspólnotowych. Na mocy ustawy stacje TDT mają bowiem otrzymać monopol na określone rodzaje badań, w tym okresowe badania techniczne wszystkich pojazdów przedstawionych do badania technicznego w terminie przekraczającym 30 dni po wyznaczonej dacie badania technicznego. Innymi słowy – jeśli ktoś spóźni się ponad miesiąc z badaniem technicznym to będzie musiał jechać przez pół województwa do rządowej stacji i tam – za odpowiednią opłatą – przejść badanie techniczne. Nie będzie to jedyne źródło dochodów organów rządowych – dodatkowo utworzony ma zostać Fundusz Zapewnienia Prawidłowej Jakości Badań Technicznych Pojazdów, na którego rzecz każdy właściciel przedstawiający pojazd do badania – w dowolnej stacji kontroli pojazdów – będzie wpłacał 4 zł.

Wśród przykładów warto wskazać także na przedkładany przez rządzących nowy Kodeks urbanistyczno-budowlany, który m.in. przewiduje likwidację powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego i utworzenie na ich miejsce okręgowych inspektoratów – oczywiście jako administracji rządowej niezespólonej.

Jeśli dodamy do tego dalsze wzmacnianie pozycji kuratora wobec szkół samorządowych, uzależnienie inwestycji w obszarze ochrony zdrowia od woli wojewodów, tworzenie Państwowej Służby Geologicznej, czy Przedsiębiorstwa Państwowego „Wody Polskie” to przyszłość samorządu rysuje się w czarnych barwach. Wszystko wskazuje na to, że w miejsce dyskutowanego pod koniec ubiegłej kadencji parlamentu kolejnego etapu reformy samorządowej za kilka lat będziemy musieli podejmować reformę decentralizacyjną od nowa. Zupełnie jak po końcu PRLu.

9 października 2016 r.

4.7. Ku niesamodzielnemu samorządowi

Wszystko wskazuje na to, że kryteria gospodarności i rzetelności na dobre zagoszczą w repertuarze uprawnień regionalnych izb obrachunkowych. Po obfitującym w niespodziewane zwroty akcji procesie legislacyjnym Sejm ostatecznie

poszerzył ich zakres zadań. Uwzględniając całokształt sytuacji trudno oczekiwać, że Senat będzie miał inne zdanie.

Uchwalona w minionym tygodniu nowelizacja ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych była projektem rządowym. W swojej pierwotnej wersji przewidywała kontrolę jednostek samorządu terytorialnego pod względem kryteriów gospodarności i rzetelności w odniesieniu do zaciąganych przez nie tytułów dłużnych. Pomysł taki wzbudził powszechny sprzeciw związków samorządowych, których przedstawiciele słusznie wskazywali, że zaproponowane przepisy są bardzo niejasne i nie sprowadzają się do oceny, czy dany sposób pozyskania środków na potrzeby planowanych przedsięwzięć jest optymalny. Łatwo bowiem pod pozorem oceny gospodarności zaciągnięcia kredytu nie tylko porównać jego koszt z innymi instrumentami finansowymi, lecz również odnieść się do sensowności samej potrzeby pociągającej za sobą konieczność pozyskania dodatkowych środków. To z kolei w sposób bardzo wyraźny godziło w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Z pewnością część osób byłaby gotowa twierdzić, że moja ocena jest zbyt skrajna, gdyż nie ma w opisywanej sytuacji jakiegokolwiek ograniczenia samodzielności, skoro przepisy mają dotyczyć tylko kontroli, a nie nadzoru. Skoro nie ma elementu władczego, to nie można powoływać się na przepisy Konstytucji wskazującej na kryteria nadzoru, nie zaś kontroli. Literalnie taka argumentacja jest trafna, jednak z punktu widzenia praktycznego funkcjonowania całkowicie błędna. Dokonana przez regionalną izbę obrachunkową ocena gospodarności będzie bowiem natychmiast przedmiotem dyskusji politycznej i tym samym będzie wpływała na codzienność jednostek samorządu.

Trudno jest się w tej sytuacji dziwić, że w toku prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wszystkie związki samorządowe jednolicie sprzeciwiły się propozycji. Doprowadziło to do uzgodnienia z rządem, że w istniejącej sytuacji wycofuje się z zaproponowanych przepisów. Wydawało się, że to ostatecznie zamyka sprawę.

Okazało się jednak inaczej. W toku prac w Sejmie – na etapie między pierwszym a drugim czytaniem – pojawiły się poprawki nie tylko przywracające rozwiązania przewidziane pierwotnie przez rząd, ale idące jeszcze dalej, gdyż dopuszczające kontrolę z punktu widzenia rzetelności i gospodarności w całym zakresie funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Posłowie najwyraźniej nie uzgodnili między sobą uzasadnienia dla takiej zmiany. Można było usłyszeć wzajemnie sprzeczne argumenty. Jeden z posłów twierdził, że zaproponowana zmiana właściwie nic nie zmienia w stosunku do stanu obecnego. Skoro włodarze samorządowi są zobligowani prawnie do gospodarności w swoim postępowaniu, to już obecne kryterium legalności obejmuje gospodarność i rzetelność. Drugi z posłów twierdził natomiast, że w skali kraju dość powszechne są sytuacje, gdy wójt, burmistrz, czy prezydent miasta działają legalnie, ale w owym legalnym działaniu trudno jest dopatrzeć się gospodarności i władza państwowa (czytaj rządowa) musi mieć jakieś narzędzia do tego, by ingerować i wprowadzane przepisy wreszcie dają na to szansę.

O ile sam fakt zgłoszenia poprawek zadziwiający nie był, to dwie inne związane z samym faktem okoliczności już tak. Same poprawki były przygotowane w formie odpowiadającej standardowi prac legislatorów rządowych. Co więcej – przedstawiciel rządu co prawda poinformował o ustaleniu z Komisją Wspólną odmiennego stanowiska, ale jednocześnie nie zaapelował do parlamentarzystów o jego honorowanie. Wręcz przeciwnie – zasugerował, że jest to sprawa pozostawiona decyzji samych posłów. Nie trudno się w tej sytuacji dziwić, że poprawki zostały przyjęte. I to mimo zastrzeżeń co do konstytucyjności poprawki zgłaszanych przez Biuro Legislacyjne, jak również uczestniczących w posiedzeniu przedstawicieli związków samorządowych.

Wydawałoby się, że to zamyka sprawę. Nie zamknęło – niespodziewanie w ramach drugiego czytania zostały zgłoszone poprawki przywracające ustawie kształt sprzed uzgodnień z Komisją Wspólną. Nie tylko zgłoszone, ale również w głosowaniu przyjęte.

Formalnie wszystko jest w porządku. Posłowie w ramach swoich uprawnień ukształtowali przepisy w sposób zgodny ze swoimi oczekiwaniami. Tyle tylko, że wszystkie okoliczności budzą wątpliwości na ile przedstawiciele strony rządowej byli w tym wszystkim biernymi uczestnikami, a na ile inspiratorami tego, co się stało. W tym drugim przypadku oznaczałoby to podważenie sensowności funkcjonowania Komisji Wspólnej.

11 czerwca 2017 r.

5 | Broniąc ustroju

Zasada subsydiarności znajduje swoją realizację w konkretnym kształcie ustroju terytorialnego państwa. Można oczywiście dokonywać w nim mniejszych lub większych zmian, ale wszystkie one powinny być głęboko przemyślane – jako że dotyczą podstaw funkcjonowania społeczeństwa. W minionych czterech latach kilkakrotnie byliśmy świadkami czy to głosów postulujących likwidację powiatów, czy też nadgorliwych działań organów nadzoru. Takie sytuacje były uwypuklane w powstających w reakcji na takie wydarzenia felietonach.

5.1. Nikt nie powinien likwidować powiatów

Debata o przyszłości ustroju samorządu terytorialnego Polski jest niezbędna. Powinna być ona jednak oparta o rzetelne i kompetentne analizy. Postulaty oparte bardziej na własnych przekonaniach, niż twardych danych mogą przynieść więcej szkody niż pożytku.

W minionym tygodniu dr Mariusz Trojak, ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. finansów publicznych i samorządu terytorialnego opublikował komentarz „Kto się odważy zlikwidować powiaty?”. W komentarzu tym stawia jednoznacznie tezę, iż „Pogłębiona analiza aktualnego systemu nie pozostawia wątpliwości. Utworzenie powiatów było błędem, z którego warto się wycofać.”

Autor komentarza stawia kilka tez na poparcie swojego twierdzenia. Trudno jednak uznać, że mają one wiele wspólnego z przywołaną przez autora pogłębioną analizą – ta bowiem prowadzi do podważenia większości tez. Jakże zatem argumenty przemawiają – zdaniem dr Mariusza Trojaka – za likwidacją powiatów?

1. Polski trójszczeblowy system samorządu terytorialnego jest wyjątkiem w świetle standardów obowiązujących w Europie.

Komentarz rozpocząć należy od wskazania, że akurat w odniesieniu do liczby poziomów, na których powinien funkcjonować samorząd terytorialny nie ma czegoś takiego jak europejski standard. Można zatem co najwyżej oceniać na ile rozpowszechnione jest funkcjonowanie modeli z różną liczbą poziomów samorządu terytorialnego. W tym zakresie faktycznie trójpoziomą strukturę samorządu odnotowano w 4 krajach (Francja, Włochy, Hiszpania i Polska). Nie wystarcza to jednak do wyciągnięcia wniosku co do zbędności poziomu powiatowego. Należy bowiem przeanalizować strukturę samorządu w krajach o samorządzie dwupoziomym. Warto w tym miejscu sięgnąć do wydanej w 2013 roku publikacji „Europejskie modele samorządu terytorialnego” autorstwa Magdaleny

Waniewskiej-Bobin, która dokonała klasyfikacji samorządu terytorialnego z 31 państw europejskich. Okazało się, że wśród krajów o dwupoziomowej strukturze samorządu praktycznie w równym stopniu występują modele gmina-powiat (prowincja) – 7 krajów, głównie Europy Zachodniej oraz gmina – województwo (region) – 9 krajów, głównie Europy Środkowej. Zatem sam fakt małej popularności systemów trójpoziomowych nie jest jeszcze dostatecznym argumentem. Zresztą pomija to jeden istotny czynnik – wielkość kraju. Tę kwestię omówimy przy kolejnej tezie.

2. Powszechne przekonanie o zbędności powiatów w kraju o relatywnie sprawnie funkcjonujących gminach i województwach.

Przy planowaniu struktury administracji publicznej nie można abstrahować od wielkości kraju. W sposób oczywisty im większy jest kraj, tym potrzebne jest więcej poziomów administracji (rządowej, czy samorządowej). Nieprzypadkowo trzy pozostałe kraje, w których obowiązuje trójpoziomowa struktura samorządu terytorialnego to trzy kraje należące do czołówki krajów europejskich pod względem powierzchni i liczby ludności. W tej grupie znajdują się również: Niemcy i Wielka Brytania. W Niemczech samorząd terytorialny ma formalnie dwa poziomy, tyle, że odpowiednikiem regionu (województwa) jest kraj związkowy. Z kolei w Wielkiej Brytanii sytuacja jest specyficzna – samorząd istnieje na poziomie gminnym i prowincjonalnym, ale na tym ostatnim występują dwa poziomy – dystrykty i hrabstwa. Innymi słowy – samorząd funkcjonuje na trzech poziomach podziału terytorialnego państwa. Oznacza to, że w przypadku wszystkich największych, a ludnych państw europejskich samorząd terytorialny funkcjonuje na trzech poziomach. Trudno twierdzić, że Polska powinna stanowić w tym przypadku wyjątek jest co najmniej dyskusyjne.

3. Powiaty niezasadnie otrzymały do realizacji zadania z zakresu administracji rządowej.

Teza ta jest bardziej wyrazem aksjologii niż prakseologii. Autor bowiem wskazuje, że zadania takie mogą być powierzone gminom lub województwom lub – uwaga – z powodzeniem realizowane przez administrację rządową. Nie wspomniano jednak, czy administracja rządowa na poziomie województwa, czy nowoutworzona terytorialna administracja. Wydaje się, że to drugie. Pokazała to najdobitniej reforma podziału administracyjnego z roku 1975. Zlikwidowane powiaty odrodziły się już rok później jako rejony administracji rządowej. Okazało się bowiem, że część zadań – ze względu na swój charakter – ma naturalną skalę, w której są realizowane i skalą tą jest właśnie skala geograficzna powiatu. Twierdzenie, że zadania rządowe miałyby być realizowane przez organy administracji rządowej oznacza zatem nie tyle postulat usunięcia jednego poziomu zarządzania publicznego, tylko zmiana jego charakteru – z samorządowego na rządowy. Wątpię, by centralizacja pomogła w czymkolwiek.

4. Oparcie źródeł dochodów powiatów o transfery ze strony budżetu centralnego. O ile z samą tezą trudno jest polemizować, to wyciągnięte wnioski są wątpliwe. Nadmierne uzależnienie budżetu powiatów od transferów z budżetu państwa

jest bowiem argumentem za zwiększeniem skali dochodów własnych, nie zaś likwidacją powiatów – co zresztą w środowiskach eksperckich było wielokrotnie podnoszone.

Na marginesie – jako kuriozum należy potraktować zarzut wobec powiatów, iż w 2014 roku z majątku generowały zaledwie 1,5% swoich dochodów. W komentarzu nie wspomniano bowiem, że powiaty nie zostały wyposażone w majątek mogący być źródłem dochodów. W większości powiatów posiadane mienie ogranicza się do nieruchomości, na których zlokalizowane są drogi powiatowe oraz powiatowe jednostki organizacyjne. W tej sytuacji przywołany 1,5% należy uznać za dobry wynik.

5. Samorządy powiatowe, chcąc realizować powierzone im zadania publiczne, systematycznie zwiększają poziom zadłużenia.

Argument ten wpisuje się w modny kierunek zarzucania jednostkom samorządu terytorialnego nadmiernego zadłużania się. Warto jest więc na wstępie przypomnieć dwie rzeczy:

- na koniec grudnia 2014 roku zadłużenie sektora rządowego wynosiło 781,8 mld zł, podczas gdy całego sektora samorządowego – 77,1 mld zł, w tym jednostek samorządu terytorialnego – 72,1 mld zł. W tej kwocie zadłużenie powiatów to... 5,9 mld zł. Koncentrowanie się przy analizie długu publicznego na powiatach jest zatem dużym nieporozumieniem;
- zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zaciągać długu na pokrycie wydatków bieżących. W odróżnieniu od budżetu państwa dług sektora samorządowego ma zawsze odzwierciedlenie w zwiększeniu majątku publicznego.

Z tych względów należy zachować bardzo dużą ostrożność przy dyskusji o zadłużeniu sektora samorządowego. Z pewnością natomiast warto jest sięgnąć po dane. Okazuje się wtedy, że postawiona teza jest po prostu fałszywa. Wystarczy spojrzeć na wynik wykonania budżetu powiatów w minionych latach. Okazuje się, że rok 2012 zamknął się nadwyżką 46 mln zł, rok 2013 – nadwyżką 161 mln zł, rok 2014 – deficytem 1,5 mln zł, rok 2015 – wszystko wskazuje na to, że znów zamkną się nadwyżką (oficjalnie dostępne są dane za III kwartał). Nie za bardzo zatem wiadomo o jakim systematycznym zwiększaniu poziomu zadłużenia jest mowa.

6. Niska efektywność działania związana z wysokimi kosztami realizacji powierzonych im usług.

Postawienie takiej tezy wymagałoby przeprowadzenia analizy kosztów świadczenia usług publicznych przez powiaty i porównania z potencjalnymi kosztami świadczenia tych samych usług w innej strukturze administracji publicznej. Tymczasem okazało się, że jedynym argumentem na poparcie tezy stanowiło... zwiększenie zatrudnienia w powiatach o 26% między 2005 a 2014 rokiem. Nie było to w żaden sposób powiązane z oceną, na ile poziom zatrudnienia w powiatach w roku 2005 był adekwatny do ówczesnych potrzeb. Zabrakło też chociażby analizy na ile wzrost zatrudnienia był związany z realizacją projektów unijnych.

Warto też odnotować, że porównując zatrudnienie między 31 XII 2014 a 31 XII 2004 stwierdzamy, że w gminach nastąpił wzrost zatrudnienia o 26%, a w województwach – o 188% (sic!).

Parafrazując słowa komentarza – pogłębiona analiza aktualnego systemu nie pozostawia wątpliwości. Utworzenie powiatów było potrzebne i choć system wymaga udoskonalenia, to nikt nie powinien likwidować powiatów.

14 lutego 2016 r.

5.2. Nie ma dowodów na sensowność likwidacji powiatów

„Prof. Swianiewicz dowiódł, że likwidacja powiatów ma sens” – doniósł ostatnio Portal Samorządowy. Tytuł doniesienia mnie zdziwił. I słusznie – okazało się, że ma on niewiele wspólnego ani z opublikowanym pod tym tytułem wywiadem z prof. Swianiewiczem, ani też z napisaną przez niego (jako jednego z autorów) książką.

Sama książka – nosząca tytuł *„Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów”* – była już zresztą na naszych łamach wzmiankowana przeszło półtora miesiąca temu w felietonie *„Wielkość robi różnicę”*. Przypomnieć w tym miejscu należy, że jej celem było zweryfikowanie hipotez jak wielkość jednostki samorządu terytorialnego wpływa na trzy istotne obszary: zdolność do wykonywania zadań publicznych, koszty wykonywania zadań publicznych oraz demokrację lokalną. Rozważała ona zatem problem skali przy ustalonej strukturze samorządu terytorialnego i już chociażby z tego powodu nie mogła dowodzić czegokolwiek w zakresie likwidacji powiatów.

Weryfikacja była przeprowadzona w oparciu o schemat quasi-eksperymentalny. Polegał on na porównaniu trendu zmian w podzielonych powiatach z sytuacją w specjalnie dobranych jednostkach kontrolnych – podobnych do poszczególnych dzielonych powiatów. W ramach takiego podejścia uzyskane w odniesieniu do powiatów wyniki były dość intuicyjne. Co do zasady podział powiatów prowadził do zwiększenia kosztów wykonywania zadań publicznych przy zachowanych wskaźnikach charakteryzujących poziom demokracji lokalnej.

Tego pierwszego można się było spodziewać ze względu na fakt, że powiaty powstałe w wyniku podziału powiatów były relatywnie małe; tego drugiego – ze względu na fakt, że demokracja lokalna najsilniej przejawia się na poziomie nawet nie gminy, a jednostek pomocniczych gminy – sołectw, czy osiedli. Mechanizmy partycypacji społecznej na poziomie powiatów są właściwie niezależne od ich wielkości – stąd ich zmniejszenie, czy zwiększenie (w określonych granicach) nie powoduje żadnych zmian.

Oznacza to, że przeprowadzone badania mogły co najwyżej dostarczyć dowodów przemawiających za łączeniem powiatów. Przyznał to zresztą sam prof. Swianiewicz, który na pytanie Portalu Samorządowego o to w jaki sposób badania zastosować w praktyce wskazał, że *„gdyby w jakiś mądry sposób zredukować liczbę powiatów, połączyć je w większe jednostki, to dużo wskazuje, że byłyby pozytywne*

skutki ekonomiczne w postaci oszczędności w kosztach, natomiast nie widać, gdzie byłaby strata dla demokracji lokalnej. Wydaje się więc, że nasze badania wzmacniają argumenty tych, którzy mówią, że warto by zmniejszyć liczbę powiatów.”. Gdzie tu zatem dowód na sensowność likwidacji powiatów?

Obawiam się, że zacytowany na wstępie tytuł wpisuje się w zauważalną od kilku już lat w mediach tendencję do czynienia z każdej wiadomości sensacji. Najlepiej jest to widać chociażby po ogólnopolskich portalach internetowych, gdzie każdy drobiazg jest ubrany w tytuł sugerujący wielką wagę zamieszczonej informacji. Tyle tylko, że w pogoni za czytelnikiem warto jest pamiętać o odpowiedzialności za słowo. Słowo rzucone w przestrzeń zaczyna żyć własnym życiem. A to może być niebezpieczne.

Mało kto przeczyta cały wywiad z prof. Swianiewiczem i wyciągnie wnioski; jeszcze mniej przeczyta książkę. Wszyscy natomiast chociażby pobieżnie przeglądający informacje agencyjną zapamiętają, że oto likwidacja powiatów nie jest już kwestią przekonania i aksjologii, tylko naukowego dowodu. A tak nie jest.

8 stycznia 2017 r.

5.3. Obywatel pańszczyźniany?

Rada Ministrów w miniony wtorek wydała rozporządzenie dokonujące zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Na przestrzeni ostatnich lat jest to rozporządzenie wyjątkowe – i to z dwóch co najmniej powodów.

Po pierwsze – zostało wydane bez opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Przedmiotowym rozporządzeniem Komisja miała się bowiem zająć dzień później, w środę. Faktem jest, że w minionych latach trudno było w tonie Komisji dojść do konsensusu ze względu na rozbieżne interesy poszczególnych korporacji samorządowych – korporacje miejskie zazwyczaj ślepo broniły rozszerzania miast, korporacje gmin wiejskich kategorycznie protestowały przeciwko niemu. Nie zmienia to jednak postaci rzeczy, że Komisja powinna mieć możliwość wypowiedzenia się. I nie zastąpi tego jakakolwiek wcześniejsza dyskusja robocza. Zatem w sprawie niewątpliwie kluczowej z punktu widzenia interesu samorządu rząd postanowił zignorować ustawowe uprawnienia Komisji Wspólnej. W dodatku zignorować najwyraźniej z niezbyt dużymi wyrzutami sumienia. Jeśli nawet ze względu na podporządkowanie terminarza prac Rady Ministrów Światowym Dniom Młodzieży konieczne było wydanie rozporządzenia właśnie we wtorek, to elementarna przyzwoitość nakazywałaby uprzednie poinformowanie o tym fakcie z odpowiednio wysokiego szczebla. Poziom Prezesa Rady Ministrów byłby tu adekwatny. Zamiast tego Komisja oficjalnie dowiedziała się o sytuacji post factum z ust podsekretarza stanu (nie mówię tu oczywiście o informacjach pozyskanych z mediów).

Po drugie – do tej pory nie było zgody na zmianę granic odbywającą się nie tylko wbrew gminom, które tracą teren, lecz również właściwemu województwu, a przede wszystkim – mieszkańcom przyłączanych terenów. Tym razem – w przypadku poszerzenia granic Opola – taką zmianę przeprowadzono. Przypomnieć przy

tym należy, że sprzeciw zainteresowanych mieszkańców był powszechny – frekwencja w konsultacjach przekraczała zazwyczaj 60% uprawnionych, a liczba głosów przeciwnych sięgała w niektórych sołectwach przeszło 90%. Przeprowadzone niezależnie badania opinii publicznej dały wynik niższy, ale i tak przekraczający znacząco 50%. Zauważyć należy, że determinacja zainteresowanych była tak duża, że zorganizowali oni pod miejscem obrad KWRiST manifestację (jak się okazało spóźnioną) przeciwko dokonywanym zmianom.

Nie oceniam tu zasadności argumentów merytorycznych przemawiających za dokonywaną zmianą. Nie będę się też zastanawiał, czy to one przesądziły o podjętej decyzji, czy też kluczowe były argumenty polityczne. Jeśli już zmiana została w opisanej sytuacji dokonana, to oczekiwałbym świadomości wyjątkowości sytuacji, w której mieszkańcy zostali potraktowani niemal jak przypisani do ziemi chłopi pańszczyźniani i niezależnie od ich zdania przeniesieni z jednej gminy do drugiej.

Zamiast tego usłyszałem zadziwiające stwierdzenie. Wysoki rangą przedstawiciel MSWiA stwierdził, że tak właściwie to ludziom, którzy stali się przedmiotem zmiany, nic złego się nie stało. Mieszkają w końcu w tym samym miejscu, co mieszkali – bo domów nikt im nie burzy; do pracy dojeżdżają do tego samego miejsca, do którego dojeżdżali. Co im zatem przeszkadza to, że zmieniły się granice i inaczej nazywa się ich miejsce zamieszkania?

Z punktu widzenia historii naszego narodu cieszyć się należy, że postawa taka nie była w minionych wiekach powszechna. Gdyby była, to dziś nie rząd polski zmieniałby granice gmin. W końcu zgodnie z zaprezentowanym sposobem myślenia skoro chata nie jest ruszona to nie powinno sprawiać różnicy, czy ktoś żyje w Polsce, czy pod zaborami albo okupacją.

Gmina to nie abstrakcyjny obszar na mapie, to żywa wspólnota. Patriotyzm lokalny jest równie istotny jak patriotyzm narodowy. Sprowadzanie potrzeb ludzi do dachu nad głową i płatnika podatków jest niszczeniem nie tylko więzi lokalnych, ale też tych znacznie szerszych. I dobrze, aby cała administracja rządowa była tego świadoma.

24 lipca 2016 r.

5.4. Kneblując samorząd

Jednostki samorządu terytorialnego z całego kraju przyjmują stanowiska popierające Kartę Samorządności – programowy dokument przypominający fundamentalne zasady samorządności. Wojewoda kujawsko-pomorski postanowił postawić temu tamę. W ramach sprawowanego przez siebie nadzoru nad legalnością działań powiatów zaczął uchylać uchwały poszczególnych rad.

Jakie znalazł ku temu argumenty? Analizując nieco chaotyczny wywód można stwierdzić, że w opinii wojewody przesądzające były dwie rzeczy.

Po pierwsze – zasada praworządności zawarta w art. 7 Konstytucji nakazująca działanie organów administracji na podstawie i w granicach prawa. Na tej podstawie wojewoda wyciąga wniosek, że wszystkie rozstrzygnięcia organów administracji

muszą mieć swoją podstawę prawną. Organy samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i nie odnosi się do nich zasada, że mogą czynić wszystko czego ustawa im nie zabrania, wręcz przeciwnie, muszą podejmować działania na podstawie ustaw i w ich granicach. A skoro nie dało się znaleźć żadnego przepisu dotyczącego popierania Karty Samorządności – to uchwała w tej sprawie jest nielegalna i jako taka musi zostać uchylona.

Wniosek jest zadziwiający – bo już elementarna logika prawnicza powinna wzbudzić refleksję. Gdyby każde działanie administracji wymagało odrębnego, wyraźnego upoważnienia, to w art. 7 Konstytucji wystarczyłoby stwierdzenie „na podstawie”. Tymczasem w przepisie tym jest również mowa o działaniu „w granicach prawa” – a zatem właśnie takim, w którym administracja może czynić wszystko to, czego ustawa wyraźnie nie zabrania. Ten niuans jakoś nadzorowi prawnemu wojewody umknął, a ma właśnie kluczowe znaczenie. We wszystkich sytuacjach, w których administracja korzysta z przyznanego sobie imperium, tj. w sposób władczy wkracza w sferę praw i obowiązków jednostek, musi wylegitymować się bezpośrednim upoważnieniem. Jest to niezbędne z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego jednostek. Jednak gdy administracja działa w formach niewładczych żadne szczególnie gwarancje bezpieczeństwa nie są potrzebne. Administracja może działać swobodnie, tak długo jak nie przekroczy wytyczonych jej ram. W sposób szczególny dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego, które mają konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność. Trudno jest zatem od nich wymagać, by dla każdego swojego działania szukały odrębnego przepisu. Nie wystarczy zatem stwierdzenie, że wojewoda nie znalazł przepisu upoważniającego. Wojewoda musiałby znaleźć przepis zakazujący – a tego nie uczynił.

Po drugie – rozwijając wcześniejszy wątek wojewoda stwierdził, że żaden powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawowej nie daje radzie powiatu upoważnienia do podejmowania uchwał regulujących kwestie wykraczające poza zakres działalności powiatu, tj. ponadgminne zadania lokalne. Sprawy o zasięgu ogólnokrajowym, jak np. ustrój państwa, czy jego podział terytorialny, pozostają poza kompetencją uchwałodawczą rady.

Stwierdzenia te byłyby słuszne, gdyby rada powiatu próbowała samodzielnie zmieniać ustrój państwowy. Uchwały popierające Kartę Samorządności takiego charakteru jednak nie mają. Karta Samorządności jest po prostu apelem. Napisano w niej na wprost „Domagamy się, aby rządzący i stanowiący prawo przestrzegali i szanowali konstytucyjne zasady ustroju naszego państwa.” Innymi słowy – jest to upomnienie prawodawców, by samorząd pozostał samorządem, a nie stał się w wyniku podejmowanych zmian fasadą.

Jak w tej sytuacji odczytywać interwencję przedstawiciela administracji rządowej uznającego popieranie przytoczonego stanowiska za nielegalne? Albo jest to wyraz wiary, że jednostki samorządu nie mają prawa mieć własnego stanowiska; albo jest to chęć przeciwdziałania mówieniu tego, co wygodne nie jest. Pierwsza możliwość oznacza traktowanie samorządu za bezwolnego wykonawcę poleceń – nieco unowocześnioną formę PRL-owskiej terenowej administracji rządowej. Druga

możliwość oznacza, że popieranie Karty Samorządności jest tym bardziej potrzebne – być może uzupełnionej o stwierdzenie, że konstytucyjne zasady ustroju powinny być respektowane również przez stosujących prawo.

2 lipca 2017 r.

5.5. Osobliwe nawyki

Wkrótce minie dziesięć lat od opublikowania przez Michała Kuleszę artykułu pod prowokacyjnym tytułem „O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów.” Niestety przez ten czas powszechny zwyczaj ograniczania samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego nie osłabł. Wręcz przeciwnie – ostatnio mamy raczej do czynienia ze wznoszeniem się nadzoru prawnego – przynajmniej niektórych – wojewodów na szczyty absurdu.

Otóż Wojewoda Mazowiecki postanowił podnieść uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet przysługujących radnym do rangi aktu prawa miejscowego – i z uporem uchyla uchwały, które były przyjmowane przez poszczególne rady gmin, czy rady powiatów jako akty wewnętrzne. Twierdzi bowiem iż „pomimo, że gremium adresatów jest w pewien sposób ograniczone, nie można jednak uznać, że ograniczenie to jest trwałe wobec zmienności osób pełniących funkcje radnych, które mają charakter wybieralny i kadencyjny. [...] uchwały dotyczące ustalenia wysokości diet dla radnych, czy sołtysów wywołują skutki prawne w stosunku do radnych czy sołtysów nawet kilku kadencji.” Zdziwiająca to argumentacja. Już na poziomie I roku studiów prawniczych przyszli adepci Temidy uczą się, że prawo wewnętrznie obowiązujące charakteryzuje się tym, że jego normy adresowane są wyłącznie do podmiotów podległych administracyjnie organowi wydającemu dany akt. Nie ma zatem znaczenia to, że osobowy skład administracji się zmienia; znaczenie ma jedynie to, że przepisy wewnętrzne są stosowane w warunkach podległości administracyjnej – wobec tych, którzy w tej strukturze się znajdują. Potraktowanie na serio sposobu myślenia Wojewody Mazowieckiego byłoby równoznaczne z koniecznością przyjęcia, że coś takiego jak prawo wewnętrzne po prostu nie istnieje. Postępując się pewnym skrótem myślowym możemy przyjąć, że aby dany akt zakwalifikować jako akt stanowienia prawa musi on w szczególności mieć charakter generalny – postulować się rodzajowym, a nie imiennym określeniem adresatów. To oczywiście oznacza, że zakres adresatów będzie ulegał zmianom. W dłuższej perspektywie czasu personalia muszą się zmieniać – jedni przestają pracować w administracji, inni zostają w niej zatrudnieni. To jednak oznaczałoby, że żaden akt nie jest aktem prawa wewnętrznego, bo potencjalnie dotyczy osób, które dopiero w przyszłości być może znajdą się w strukturze administracji. To oczywisty absurd – liczy się to, że norma prawa wewnętrznego będzie miała do nich zastosowanie dopiero wtedy, gdy w strukturze tej administracji się znajdą. Liczy się, ale nie dla Wojewody Mazowieckiego.

Z kolei Małopolski Urząd Wojewódzki postanowił w formie okólnika podzielić się z jednostkami samorządu terytorialnego swoimi przemyśleniami dotyczącymi

sposobu procedowania raportu o stanie gminy/powiatu. Pomijam już fakt, że zastosowany tryb przypomina słusznie tępione jako spadek po PRLu prawo powielaczowe. Każdy się musiał do niego stosować, ale mało kto był w stanie poznać jego źródło. Kluczowe znaczenie ma fakt, że nawet przy najlepszych intencjach nie sposób odtworzyć logicznego ciągu wykładni prowadzącego do zawartych w okólniku tez. Kluczowa brzmi następująco: „w ocenie organu nadzoru przez przedstawienie raportu o stanie jednostki organowi stanowiącemu należy rozumieć nie tylko przekazanie radnych sporządzonego dokumentu in extenso ale także jego omówienie przez organ wykonawczy na sesji rady (sejmiku).” W praktyce oznacza to oczekiwanie, że na majowych sesjach poszczególne organy wykonawcze będą prezentowały raport – tyle, że nie będzie można nad nim dyskutować, bo ten element musi być obligatoryjnie elementem sesji absolutoryjnej. Nic to, że takie rozwiązanie jest sprzeczne z logiką. Nic to, że takiego rozwiązania nie sposób się doszukać w obowiązujących przepisach – może z wyjątkiem wadliwego w oczywisty sposób przepisu ustalającego termin zgłaszania woli wzięcia udziału w debacie przez obywateli. Nic to, że wykładnia systemowa sięgająca ustawy o finansach publicznych i jednolicie tam rozumianego przedstawienia jakiegoś dokumentu jako udostępnienia go uprawnionemu podmiotowi, jest sprzeczna ze stanowiskiem wojewody. Jego nadzór prawny ma swoją opinię i już.

Osobliwe nawyki nie tylko uczonych administratywistów, ale też i nadzoru prawnego wojewodów mają się dobrze.

19 maja 2019 r.

6 | W sprawach finansowych

Reguły ekonomii otaczają nas na co dzień i nie jesteśmy w stanie ich oszukać w dłuższej perspektywie czasu. Prawda ta niekoniecznie jest jednak szeroko rozumiana i akceptowana przez społeczeństwo, a co gorsza – rządzących. Znajduje to odbicie zarówno w sprawach tak oczywistych jak koszty żarówki, jak i tak skomplikowanych jak system dochodów jednostek samorządu terytorialnego. System ten od dłuższego już czasu stawał się coraz bardziej niewydolny – co prowadziło do narastania napięć między poszczególnymi poziomami samorządu, jak i w ramach danego poziomu pomiędzy jednostkami bogatszymi i biedniejszymi. Jednocześnie w warunkach ograniczonych środków finansowych pojawiła się pokusa ze strony administracji rządowej odnośnie ograniczenia swobody wydatkowania przez jednostki samorządu dochodów własnych przy jednoczesnym zwiększeniu roli mechanizmów funduszowania – przy czym niejednokrotnie cele, na które trafiły środki nie miały wiele wspólnego z ich pierwotnym przeznaczeniem. Wszystkie te kwestie były poruszane w felietonach.

6.1. Żarówka a sprawa polska

Sławna wypowiedź Prezydenta Andrzeja Dudy dotycząca spowodowanych przez Unię Europejską trudności w zakupie żarówek została szeroko przedyskutowana przez komentatorów z obu stron politycznej sceny. Mieliśmy możliwość wysłuchania zarówno głosów poparcia podkreślających, że Prezydent RP jest blisko problemów obywateli, jak i głosów krytyki potępiających głowę państwa za poruszanie niewłaściwych tematów na forum międzynarodowym. Wydaje mi się jednak, że w debacie pomięty został jeden kluczowy element.

Owa wypowiedź jest po prostu odzwierciedleniem szeroko rozpowszechnionego w Polsce koncentrowania się na doraźnych korzyściach z pominięciem wszelkich długofalowych konsekwencji. I nie jest to cecha, którą wykazujemy tylko w ostatnim czasie. Dopatrzyć się jej można już w okresie I Rzeczypospolitej, kiedy to wszystkie państwa ościenne budowały nowoczesną armię i administrację, a u nas ciągle dominowało podejście trafnie wyrażone przez Mickiewicza w „Panu Tadeuszu”: „Szabel nam nie zabraknie, szlachta na koń wsiędzie, Ja z synowcem na czele, i? – jakoś to będzie.” Owe jakoś to będzie zaowocowało 123 latami zaborów.

Wkrótce będziemy obchodzić 100-lecie odzyskania niepodległości. Jest to niewątpliwie rocznica ważna i dobrze, że upamiętniamy osoby, którym zawdzięczamy powrót na mapę świata. Warto jednak byśmy mieli świadomość, że odzyskiwanie niepodległości nie byłoby potrzebne, gdybyśmy jej wcześniej nie utracili. A jej utrata nie była tylko efektem złego położenia geopolitycznego między Niemcami, a Rosją.

Była w dużej mierze efektem naszych narodowych błędów – owego koncentrowania się na chwili obecnej bez przewidywania przyszłości.

Tak też jest z naszą tytułową żarówką. Będzie to jednak wymagało wykonania kilku elementarnych obliczeń. Żarówka tradycyjna 60W w tych miejscach, w których można ją jeszcze kupić kosztuje około 1 zł 50 gr, żarówka LEDowa dająca analogiczne natężenie światła ma moc 7W i kosztuje około 9 złotych. Na pierwszy rzut oka wygląda zatem na to, że kosztuje znacznie więcej. Aż sześciokrotnie.

Tak jest tylko na pierwszy rzut oka. Uwzględnić należy żywotność poszczególnych źródeł światła. W przypadku żarówki tradycyjnej przyjmuje się, że ich żywotność wynosi 1 tys. godzin świecenia; w przypadku żarówek LEDowych – dolne oszacowanie to 20 tys. godzin świecenia. W rzeczywistości zatem cenę żarówki tradycyjnej należy porównać z 1/20 ceny żarówki LEDowej – czyli z 45 groszami. Jednak nie tutaj tkwią największe koszty. W okresie swojego życia żarówka tradycyjna zużyje 60 kWh energii elektrycznej; w tym samym czasie żarówka LEDowa – 7 kWh. Przy przyjęciu przeciętnej ceny 55 gr za kWh liczby te przekładają się na kwoty: 33 zł i 3 zł 85 gr. Podsumowując: koszt w całym cyklu życia żarówki tradycyjnej wynosi 34 zł 50 gr, zaś jej nowoczesnego konkurenta... 4 zł 30 gr. Tym razem różnica okazuje się ośmiokrotna – tyle, że w przeciwną stronę niż wynikało to z porównania cen zakupu.

Droższy na wstępie wybór okazuje się w cyklu życia zdecydowanie tańszy. Ekonomia w tym przypadku jest jednoznaczna – i to nawet bez uwzględniania pośrednich korzyści wynikających z niższego zużycia energii.

My jednak nadal tęsknimy za rozwiązaniami tanimi przy zakupie. Dokładnie według tej samej filozofii przez lata wybieraliśmy w ramach zamówień publicznych najtańsze rozwiązania. Nic to, że odbywało się to kosztem jakości; nic to, że później płacono się znacznie więcej za eksploatację. To już było zmartwieniem innych.

Przedstawiony sposób myślenia rozciąga się jednak znacznie szerzej niż tylko na zakupy. Najlepszym przykładem może służyć planowanie przestrzenne. Pod budownictwo przeznaczane są kolejne dziesiątki hektarów gruntu bez zastanawiania się, czy w długiej perspektywie czasu kogokolwiek będzie stać na utrzymanie infrastruktury obsługującej rozproszoną zabudowę. Liczy się tylko to, że w ten – relatywnie tani sposób – zaspokaja się oczekiwania wyborców, a z drugiej strony łądzi się wizję dochodów podatkowych. Koszty schodzą na plan dalszy. To znów będzie problemem następców.

Nieraz też i decyzje przy wyborczej urnie podporządkowane są doraźnemu myśleniu. Porywają nas ci, którzy obiecują wszystko bez żadnego wysiłku z naszej strony. Tak jednak w życiu nie ma. Dzisiejsze przywileje – jeśli nie są powiązane z pracą – bardzo szybko wystawiają wysoki rachunek, do zapłacenia jeśli nie przez nas, to przez nasze dzieci.

Może zatem to najwyższy czas byśmy zwracali uwagę na konsekwencje naszych dzisiejszych wyborów. Wtedy jednak tradycyjna żarówka musi pozostać co najwyżej nostalgicznym wspomnieniem.

4 listopada 2018 r.

6.2. Oświecone gminy

Ostatnio przedstawiciele gmin na posiedzeniu jednej z komisji sejmowych zaproponowali zmianę zasad finansowania oświetlenia ulicznego. Obowiązek płacenia za oświetlenie dróg miałby przejść z gmin na właściwych zarządców dróg.

Rozumiem dążenie włodarzy gmin do pozbywania się kosztochłonnnych obowiązków – w końcu stan finansów samorządowych najlepszy nie jest, perspektywy niekoniecznie są świetlane, a każda zwolniona z kosztów sztywnych złotówka może przecież posłużyć do działań fakultatywnych wychodzących naprzeciw potrzebom wyborców – a tym samym zwiększyć szansę na reelekcję. Tyle, że proponując pewne zmiany warto jest zachować kilka fundamentalnych zasad – chociażby uczciwość, sprawiedliwość i rozsądek.

Zacznijmy od uczciwości. Negowane dziś rozwiązanie obowiązuje od 1 stycznia 2004 roku; wcześniej środki na finansowanie oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie jest zarządcą, pokrywane były z budżetu państwa. Jakież to akt prawny przerzucił koszty finansowania oświetlenia na gminy? Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; ustawa, która znacząco zwiększyła poziom udziałów gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych – z 27,6% na 41,4%. Było to związane z likwidacją niektórych dotacji na zadania własne. Gminy otrzymały zatem w dochodach własnych środki na finansowanie oświetlenia dróg wyższych kategorii. Możemy oczywiście dyskutować, czy przyznane środki były dostatecznie duże. Jestem gotów twierdzić, że jeśli nawet nie były w roku 2004, to obecnie już najprawdopodobniej są, a to z jednej prostej przyczyny. Kilometraż dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych (innych niż autostrady i drogi ekspresowe) przyrasta bardzo powoli; podobnie wolno – w porównaniu z drogami gminnymi – zwiększa się długość oświetlonych dróg tych kategorii. Od lat stanowiły one szkielet układu komunikacyjnego kraju i zazwyczaj to tam w pierwszej kolejności powstawało oświetlenie uliczne. Przez minione lata następowała natomiast modernizacja oświetlenia, w szczególności jego wymiana na energooszczędne. To zaś przekłada się przeciętnie na obniżenie wysokości płaconych przez gminy rachunków za oświetlenie dróg wyższych kategorii. Jeśli zatem propozycja miałaby być uczciwa to nie powinna się ograniczać wyłącznie do przerzucenia obowiązków w zakresie oświetlenia na inne podmioty; powinna również obejmować trwałe przekazanie im części dochodów własnych gmin. O tym jednak nie ma słowa.

Celem istnienia gminy jest zaspokajanie potrzeb lokalnej wspólnoty; potrzeb, które nie wykraczają poza granice danej gminy. Z tego punktu widzenia odmiennie należy ocenić kwestię funkcjonowania dróg jako takich i ich oświetlenia. Jeśli droga łączy ze sobą gminy to w sposób oczywisty ma ona charakter ponadgminny; nie zmienia to jednak postaci rzeczy, że jej oświetlenie służy zaspokojeniu potrzeb ściśle lokalnych. Z oświetlenia ulicznego korzystają przede wszystkim mieszkańcy danej miejscowości; z punktu widzenia kierowcy przejechać da się również przez teren nie oświetlony zewnętrznymi źródłami światła. Zgadza się, że w swoim czasie regulacja prawna dotycząca finansowania oświetlenia była niesprawiedliwa. Obciążała

bowiem gminy kosztami nie tylko tego oświetlenia, które służyło bezpośrednio ich mieszkańcom, lecz również oświetlenia np. węzłów drogowych dróg krajowych – co było w interesie zarządcy drogi, nie zaś lokalnej wspólnoty. Tyle, że dokonana 3 sierpnia ub.r. zmiana zrationalizowała przepisy wskazując, że w odniesieniu do dróg krajowych gmina ponosi finansową odpowiedzialność za oświetlenie dróg krajowych (innych niż autostrady i drogi ekspresowe) w granicach terenu zabudowy oraz w zakresie części dróg przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów oraz stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej. Innymi słowy – odpowiedzialność gmin została ograniczona do tego, co faktycznie jest odpowiedzialnością na potrzeby lokalnej wspólnoty. Domaganie się dalszych zmian jest zatem dalece wątpliwe zarówno z punktu widzenia zasady pomocniczości, jak i elementarnej sprawiedliwości.

Wreszcie rozsądek. W przypadku wielu miejscowości – zwłaszcza małych miast – drogi wyższych kategorii przebiegają przez centra miejscowości, a na rynku znajduje się główny węzeł komunikacyjny. Jeśli oświetlenie uliczne miałyby być finansowane przez poszczególnych zarządców drogi to będą oni mieli pełne prawo przyjąć różny standard oświetlenia. W skrajnym przypadku mogą uznać, że z ich punktu widzenia oświetlenie tak właściwie nie jest potrzebne i je po prostu wyłączyć. Jestem ciekaw ilu włodarzy gmin w takim przypadku będzie zadowolonych z pozbycia się obowiązku finansowania oświetlenia i ilu z nich samemu przyjdzie z prośbą o przekazanie im zadania do realizacji na drodze porozumienia.

Zatem z jednej strony uczciwość, sprawiedliwość i rozsądek, a z drugiej – doraźne oczekiwania. Zastanawiam się za czym będą się dalej opowiadały gminy. Oczywiście w ramach doraźnych potrzeb politycznych można łamać dowolne standardy uznając zasadę, że cel uświęca środki. Tyle, że wówczas trzeba być gotowym na to, że gdy kiedyś w przyszłości ktoś inny złamie te standardy w swoim interesie, a na naszą niekorzyść, to nie za bardzo będzie wypadało wzywać do przyzwoitości.

8 maja 2016 r.

6.3. Płaca minimalna kosztem samorządu

Rządzący – nie tylko w Polsce – bardzo chętnie ustalają poziom najniższego wynagrodzenia motywując to troską o różnego rodzaju grupy zawodowe. Tyle tylko, że jest to działanie podporządkowane wyłącznie populizmowi, nie zaś usuwaniu przyczyn istniejących problemów. W perspektywie czasu przynosi zresztą więcej negatywnych skutków niż pozytywnych.

Po wprowadzeniu godzinowej płacy minimalnej, skokowym podniesieniu płacy minimalnej do kwoty 2.000 zł i przy utrzymaniu przepisów gwarantujących nauczycielom minimalny poziom wynagrodzeń, polski prawodawca zaproponował wprowadzenie płacy minimalnej również w sektorze ochrony zdrowia. W uzasadnieniu wskazał, że ma to na celu ochronę interesu niewątpliwiej wagi, tj. konstytucyjnie zagwarantowanego prawa obywatela do ochrony zdrowia. Ochronie tego interesu zdecydowanie lepiej by służyło skierowanie odpowiednich środków finansowych

na powszechną opiekę zdrowotną, nie zaś wprowadzanie arbitralnych regulacji administracyjnych. W obecnej sytuacji prawnej regulacje te doprowadzą bowiem do pogłębiających się problemów finansowych wielu podmiotów leczniczych. Problemów, które spowodują konieczność zamknięcia wielu z nich.

W warunkach wolnego rynku wynagrodzenie pracownika stanowi odzwierciedlenie wartości wykonywanej przez niego pracy. Ta wartość z kolei jest zdeterminowana przez dwa czynniki: rynkową wartość produktu, czy usługi jako całości (wynikającą z kolei z wzajemnych relacji popytu i podaży) oraz wkład danego pracownika w wytworzenie końcowej wartości.

Co się dzieje jeśli pracodawca w swojej łaskawości postanawia podnieść minimalne wynagrodzenie? Wyobrażenie polityków jest takie, że wówczas wszyscy pracownicy, którzy zarabiają mniej otrzymają podwyżki. Rzeczywistość jest zupełnie inna – co zresztą nie od dziś podkreślają ekonomiści. Podwyżka wynagrodzenia jest możliwa, o ile wartość pracy danego pracownika nadal będzie wyższa od wypłacanego mu wynagrodzenia. W przeciwnym wypadku pracodawca musi dopłacać do płacy danej osoby, a to oznacza, że jeśli nie chce zbankrutować musi tę osobę po prostu zwolnić.

I nie ma znaczenia, co sprawia, że wartość pracy jest tak niska. Może to być zarówno niska wydajność pracy danej osoby, ale również i niechęć nabywców do zapłacenia wyższej ceny za oferowany produkt, czy usługę. Nabywcę w tym przypadku należy rozumieć szeroko – w przypadku zwykłych towarów będzie to po prostu konkretna osoba, w przypadku wielu usług publicznych, takich jak oświata, czy ochrona zdrowia – będą to odpowiednie podmioty publiczne.

Tak wygląda sytuacja w przypadku możliwości zwolnienia przynoszącego straty pracownika. Zmienia się ona, gdy z różnych przyczyn redukcja etatów staje się niemożliwa. Tak jest właśnie w wielu przypadkach w systemie oświaty – gdzie możliwości zwolnienia nauczyciela są ograniczone, czy w ochronie zdrowia – gdzie z kolei rosnące wymogi stawiane personelowi niezbędnemu do świadczenia określonych świadczeń kontraktowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia wymuszają albo utrzymywanie zatrudnienia, albo rezygnację z części kontaktu. W takich przypadkach pracownik pozostaje, ale nie dzieje się to bez konsekwencji. Pracodawca bowiem zaczyna funkcjonować w warunkach, w których generowane są straty.

W przypadku usług publicznych oznacza to tyle, że dla ich utrzymania ktoś powstający deficyt musi pokryć. A tym kimś są zazwyczaj jednostki samorządu terytorialnego. To one bowiem dopłacają środki własne aby pokryć różnicę między kosztem prowadzenia szkół i placówek a otrzymywaną częścią oświatową subwencji ogólnej. To one zostały zobowiązane do pokrywania strat wygenerowanych w ich samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej.

Okazuje się zatem, że rządzący pod pozorem troski o obywateli, przynajmniej określonym grupom przywileje płacowe, a rachunek za to płacą jednostki samorządu terytorialnego. Tyle, że jest to bardzo krótkowzroczna metoda – w pewnym momencie środki znajdujące się w dyspozycji samorządu skończą się. I co wówczas?

2 października 2016 r.

6.4. Niekończąca się opowieść

W Polsce od lat środki gromadzone na różnego rodzaju wyodrębnionych Funduszach – mających w swoim pierwotnym założeniu służyć konkretnym celom – są kierowane na zupełnie inne cele w ramach doraźnych potrzeb. Potrzeb nie tyle nawet politycznych, co budżetowych. Do grona autorów twórczego wykorzystania środków funduszowych dołączyło właśnie Ministerstwo Cyfryzacji.

Ministerstwo to jest dysponentem Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, który jest finansowany przede wszystkim z opłat pobranych za udostępnienie danych lub informacji z centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców oraz opłaty ewidencyjnej, którą każdy kierowca czy właściciel pojazdu uiszcza właściwie przy okazji każdego działania administracyjnego związanego czy to z prawem jazdy, czy to z dowodem rejestracyjnym. W dotychczasowym stanie prawnym środki z tego Funduszu są przeznaczone na finansowanie wydatków związanych z utworzeniem, rozwojem i funkcjonowaniem centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców – co jest rozwiązaniem zrozumiałym. Skoro określone operacje są wykonywane za pomocą systemu teleinformatycznego, to dochody z nimi związane powinny finansować w szczególności jego utrzymanie. W ramach najnowszej nowelizacji Ministerstwo Cyfryzacji wpadło jednak na nowy pomysł – środki z Funduszu mają być przeznaczone na wynagrodzenia pracowników Ministerstwa zajmujących się systemem CEPiK. Jak dowiadujemy się z OSRu – łącznie 59. Najzabawniejsze okazało się umotywowanie zaproponowanej zmiany – ma ona przyczynić się do skutecznego wykonywania zadań w ramach planowanych wydatków.

Biorąc na serio stwierdzenie Ministerstwa należałoby przyjąć, że pracownicy będą skutecznie wykonywali swoje zadania dopiero wtedy jak będą opłacani z Funduszu. A contrario – do tej pory wobec innego źródła ich wynagradzania byli nieskuteczni. Jak by się nad tym zastanowić – to może faktycznie być prawda. Efekty wdrożenia modułu centralnej ewidencji pojazdów w ramach CEPiK 2.0 sugerują, że chyba u odpowiedzialnych za system pracowników Ministerstwa zabrakło zdolności do realistycznej oceny sytuacji i odwagi do jasnego przedstawienia sprawy swoim przełożonym. Tyle tylko, że zdolność taka wynika raczej z wiedzy i odwagi cywilnej, a nie ze źródła finansowania wynagrodzeń. Chciałbym się mylić.

Odrębną kwestią jest to, że jeśli już Fundusz miałby kogokolwiek finansować to przede wszystkim pracowników starostw powiatowych. Nawet nie tyle w zakresie odpowiadającym pracy przed wdrożeniem CEPiKu 2.0, tylko wynikającym ze zwiększonego nakładu czasu na wykonywanie tych samych działań co dawniej w ramach nowego systemu. Tak – to nie pomyłka. System CEPiK 2.0 znalazł się w gronie tych „udogodnień” informatycznych, które komplikują i wydłużają pracę zamiast ją uprościć i ułatwić. Wydawałoby się zatem, że w ramach odpowiedzialności za swoje działania Ministerstwo Cyfryzacji znajdzie tutaj odpowiednie rozwiązanie. Było ono nawet w pewnym momencie obiecywane. Na razie jednak obietnice obietnicami, a zmiana legislacyjna dotyczy wyłącznie ministerialnych pracowników.

Przyznam jednak, że sytuacja mnie niezbyt dziwi, bo – tak jak wskazałem na

wstępie – jest częścią powszechnych działań. Prosty przykład – do konsultacji został skierowany projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych. Celem zachęcenia pracowników do gromadzenia środków w ramach PPK ustawodawca obiecał dopłatę roczną – wypłacaną przez państwo – w wysokości 240 zł rocznie. Powinno się pochwalić państwo za wspaniałomyślność. Tyle tylko, że bezpośrednim źródłem finansowania dopłat ma być nie budżet Państwa, a... Fundusz Pracy. Fundusz ten powstał w celu łagodzenia skutków bezrobocia, promocji zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej, a głównym źródłem jego zasilania są składki płacone przez pracodawców. Składki nieprzypadkowo wyodrębnione od składek na ubezpieczenie społeczne – emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. Gdy wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy Fundusz zaczął gromadzić środki od razu pojawiły się pomysły na ich zagospodarowanie. Incydentalny pomysł sfinansowania z Funduszu Pracy staży podyplomowych oraz specjalizacji personelu medycznego – mający z aktywizacją zawodową niewiele wspólnego – utrzymuje się już rok dziesiąty. Obecny pomysł jest jeszcze bardziej kuriozalny. Państwo obiecuje pracownikom dopłaty do środków gromadzonych przez nich na dodatkową emeryturę – przy czym finansuje to ze składki opłacanej przez pracodawców. Prawie identyczny efekt uzyskałoby się zmniejszając składkę pracodawców na Fundusz Pracy, a wprowadzając w to miejsce większą składkę pracodawcy na PPK. Tyle, że wtedy nie można by twierdzić jak państwo jest taskawe, a i ewentualne odebranie dopłaty byłoby trudniejsze.

O Funduszu Rezerwy Demograficznej, który byłby bardziej do tego celu predystynowany nawet nie wspomnę. Przez lata nie tylko nie był zasilany w planowanej skali dochodami z prywatyzacji, ale co chwila stanowił źródło środków na różne szczytne cele dostrzegane przez rząd.

Powinniśmy się zatem przyzwyczaić do tego, że fundusze służą doraźnym potrzebom rządzących. Powinniśmy? Czy aby na pewno?

25 marca 2018 r.

6.5. Premier wszechmogący

Powszechny entuzjazm samorządowców wynikający z propozycji utworzenia Funduszu Dróg Samorządowych może gwałtownie ostygnąć po pierwszym przyznaniu środków z tego Funduszu. Zaproponowane procedury nie zawierają bowiem żadnych gwarancji obiektywizmu; przewidują natomiast bardzo szeroki zakres arbitralnej władzy Premiera.

Lata funkcjonowania programu schetynówek przyzwyczyły potencjalnych beneficjentów do szczegółowego analizowania, która z potencjalnych inwestycji drogowych na terenie danej gminy lub powiatu ma największe szanse na uzyskanie dofinansowania. Obowiązujące od 2009 r. rozporządzenie Rady Ministrów określa szczegółowe kryteria oceny składanych wniosków. Było ono nieraz przedmiotem zażartych dyskusji, kilkakrotnie było nowelizowane, ale każdej z zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego dawało szansę na ustalenie dlaczego zaproponowana inwestycja znalazła się na takim, a nie innym miejscu listy rankingowej.

Pierwsze zmiany przyniósł Rządowy Program na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej. Dodatkowe 500 mln złotych przewidzianych na drogi lokalne w roku 2018 rząd postanowił rozdysponować nie w ramach sprawdzonego algorytmu, lecz w ramach specjalnie dedykowanego programu wskazującego jedynie główne priorytety wydatkowania środków. Doprowadziło to do dużych kontrowersji – zwłaszcza w tych województwach, w których pojawiła się duża dysproporcja między odsetkiem pozytywnie rozpatrzonych wniosków gminnych i powiatowych. Słyszałem też o przypadkach, w których projekty nie zakwalifikowane w ramach schetynówek ze względu na niespełnianie parametrów technicznych otrzymywały dofinansowanie – w dodatku wyższe – w ramach nowego programu rządowego. Na problemy te można było jednak przymknąć oko ze względu na incydentalny charakter rozwiązania.

Autorzy ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych poszli jednak jeszcze dalej. Najwyraźniej w celu odciążenia administracji samorządowej od myślenia i pracownego dodawania punktów zaproponowali rozwiązanie, w którym... na etapie składania wniosków jednostki samorządu terytorialnego nie będą widziały według jakich szczegółowych kryteriów ich wnioski ocenione zostaną. Dokona tego komisja powołana wyłącznie z przedstawicieli administracji rządowej w praktyce całkowicie swobodnie. Ustawa przewiduje co prawda trzy cele, którymi komisja ma się kierować i pięć okoliczności, które mają być uwzględnione, ale są to regulacje ogólne i pozostawione interpretacji komisji. Co więcej – sposób ich zinterpretowania nie jest podawany do publicznej wiadomości, a lista rankingowa nie zawiera uzasadnienia dokonanej oceny. Oczywiście ustawa nie przewiduje mechanizmu kwestionowania rozstrzygnięcia przez jednostkę samorządu, której wniosek zostanie oceniony negatywnie.

Swoboda nie dotyczy jedynie kryteriów oceny, ale również poziomu dofinansowania. Może ono wynosić – co do zasady – do 80% kosztów realizacji, ale już ustalenie konkretnej skali dofinansowania jest pozostawione uznaniu wojewody. Ma on brać pod uwagę wysokość dochodów danej jednostki, co jednak oznacza jedynie tyle, że musi ów poziom dochodów poznać i przeanalizować. Nie ma natomiast żadnej gwarancji, że dwie jednostki o takim samym poziomie dochodów uzyskają taki sam procent dofinansowania swoich inwestycji.

Myliłby się jednak ktoś, gdyby uznał że większej arbitralności do ustawy wbudować się nie da. Poszczególne listy rankingowe za pośrednictwem ministra właściwego do spraw transportu trafiają do zatwierdzenia na biurko Premiera. Nie jest to jednak tylko formalność. Zgodnie z przedłożonym projektem Premier może dokonać dowolnych zmian w przedłożonych listach i wskazać do dofinansowania dodatkowe zadania powiatowe lub zadania gminne. Ma przy tej okazji co prawda kierować się poprawą dostępności komunikacyjnej obszarów o niższej zamożności, wyrównywaniem szans rozwojowych regionów i budowanie spójności terytorialnego kraju lub zgodność z programami realizowanymi przez Radę Ministrów, ale są to kryteria tak ogólne, że umożliwiają wszystko. Nie można zatem wykluczyć, że na tym etapie ileś wniosków zostanie usuniętych, ileś otrzyma zmniejszenie skali dofinansowania, ale

za to kilka jednostek – które z dostatecznym uporem wisało u premierowskiej klamki – zostanie dopisanych.

I nie, nie chodzi o to, że przypisuję Premierowi złą wolę. Nawet w okresie monarchii absolutnej trafiali się uczciwi władcy wykorzystujący nieograniczoną władzę dla dobra poddanych. Tyle, że konsekwentnym dążeniem społeczeństwa większości państw europejskiego kręgu kulturowego było zniwelowanie ryzyka płynącego z przejścia władzy absolutnej przez władcę złego. Doprowadziło to do wykształcenia się koncepcji państwa prawnego. Pomijając wyrafinowane analizy teoretyczne można skrótowo powiedzieć, że jest to takie państwo, w którym rządzą nie ludzie, ale prawa. Prawo ma pozycję autonomiczną wiążąc rządzących, a jednocześnie stanowiąc gwarancje dla rządzonych. Jest to zatem przeciwieństwo państwa, w którym władza jest sprawowana arbitralnie, a prawo jest traktowane wyłącznie jako instrument realizacji zamierzeń władzy.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym. Dobrze by było, gdyby perspektywa pozyskania środków z pańskiej łaski nie skłaniała do przymykania oka na rozwiązania z tym przepisem sprzeczne.

23 września 2018 r.

6.6. PPP a społeczna mentalność

W minionym tygodniu Rada Ministrów przyjęła „Politykę w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”. Dokument ten przewiduje różne działania mające przyczynić się do rozwoju PPP w Polsce. Tyle tylko, że klucz jednak tkwi w mentalności społeczeństwa.

Obserwując przez minione lata próby realizacji inwestycji w formule PPP można było znaleźć takich potencjalnych partnerów publicznych, którzy byli głęboko przekonani, że omalże niemoralne jest to, by partner prywatny na przedsięwzięciu zarobił. Dobrze jeśli do przedsięwzięcia nie dotoży. Filozofia taka była kontynuacją tradycji sięgającej czasów PRLu.

W minionym ustroju prowadzona była walka ze spekulantami. Walka ta była wyśmiewana w ówczesnych kabaretach poprzez zauważenie, że skoro spekulant to ktoś kto kupuje taniej, a sprzedaje drożej, a państwo z takowymi walczy, to najwyraźniej w opinii rządzących powinna być sytuacja odwrotna. Powinno się kupować drożej, a sprzedawać taniej. Tyle, że ktoś kto tak postępuje to już spekulantem nie jest, tylko jest po prostu idiotą.

Trudno jest oczekiwać, że partnerzy prywatni będą idiotami i do realizacji zadań publicznych dokładać będą. I warto jest to sobie uświadomić, aby przedsiębiorcy uczestniczący w PPP nie spotykali się ze społecznym odium, iż chcą zarobić na społeczeństwie.

Warto zresztą apelować o szersze zrozumienie ekonomiki usług publicznych. Choć trudno w tym zakresie czynić zarzuty społeczeństwu, skoro i sami rządzący z ową ekonomiką na bakier bywają. Fakt, że usługi publiczne są z punktu widzenia korzystającego

bezpłatne, nie oznacza, że nic one nie kosztują. Albo że kosztują dowolnie mało. Bardzo często zapomina o tym Ministerstwo Finansów ustalając wysokość środków jakie mają trafić do jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Efekt – mniej lub bardziej wyraźne finansowanie tych zadań z budżetów samorządowych – w imię odpowiedzialności przed obywatelami.

Powszechnie też utrzymywana jest fikcja, iż właściwie wszystko wszystkim się powinno należeć. Najlepiej jest to widoczne w ramach systemu ochrony zdrowia. Wiele lat temu przy tworzeniu koszyka świadczeń gwarantowanych wrzucono w jego ramy znacznie więcej niż dawano się sfinansować ze składki na ubezpieczenie zdrowotne. Skutek był nieunikniony – wzrost zadłużenia poszczególnych jednostek systemu ochrony zdrowia i wydłużanie się kolejek oczekujących. Odpowiedzią na to ma być wprowadzana obecnie reforma. Ma ona niewątpliwie wiele zalet, przede wszystkim gwarantując stabilność. Tyle, że podstawowego problemu nie rozwiązuje. Cały zakres świadczeń ma być zrealizowany z ryczałtu, który jednak nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich potrzeb. Zwłaszcza w systemie, w którym nie ma chociażby symbolicznego współpłacenia jako mechanizmu ograniczania popytu.

Równie specyficznie wygląda system finansowania oświaty. Do dziś część oświatowa subwencji ogólnej nie tyle jest naliczana, co jest rozdzielana między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Ogólna kwota subwencji jest bowiem niezależna od zadań koniecznych do zrealizowania – wynika ona z ustawy budżetowej. Oznacza to w szczególności, że wzrost zadań w jakimś miejscu faktycznie wiąże się z uzyskaniem wyższych środków w konkretnej jednostce, ale jednocześnie ze spadkiem wysokości części oświatowej subwencji we wszystkich pozostałych jednostkach. Oczywiście taka sytuacja jest z punktu widzenia administracji rządowej bardzo wygodna – gdyż bezkarnie można zwiększać kosztochłonność poszczególnych zadań, bez konsekwencji dla budżetu państwa. Trudno oprzeć się wrażeniu, że wprowadzana reforma oświaty do tego właśnie doprowadzi.

Pamiętajmy zatem, że usługi publiczne muszą być odpowiednio finansowane.

30 lipca 2017 r.

6.7. Janosik trzyma się mocno

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego umarżające wniosek o zbadanie konstytucyjności powiatowego systemu równoważenia dochodów jest nieoczekiwanym prezentem dla Ministerstwa Finansów. Może bowiem posłużyć jako argument za utrzymaniem obecnego systemu – i to nie tylko systemu równoważenia dochodów, ale systemu dochodów jako takiego.

Podkreślić należy bowiem, że emocjonująca wiele środowisk dyskusja o kształcie janosikowego jest tak właściwie dyskusją nie dotyczącą istoty problemu. System równoważenia dochodów jest bowiem konieczny w związku z niezaspokojonymi potrzebami wydatkowymi – te zaś mogłyby być zaspokojone nie tylko poprzez poziomy transfer z innych jednostek samorządu, lecz również dzięki innemu skonstruowaniu systemu dochodów jako takich.

Rozważania takie nie są jednak w interesie administracji rządowej. Pewnie dlatego od wielu już lat obserwujemy dużą niechęć władz państwowych do pojęcia kompleksowej dyskusji o systemie dochodów jednostek samorządu. Jest to o tyle zrozumiałe, że wynikiem takiej dyskusji mogłoby być chociażby stwierdzenie, iż administracja rządowa wydaje nieproporcjonalnie dużo środków w porównaniu z tym, co oferuje obywatelom. Korzystniejsze zatem dla niej jest wywołanie kłótni w samorządowej rodzinie. Z samej natury systemu równoważącego wynika bowiem konflikt interesów. Jednostki wpłacające chciałyby wpłacić jak najmniej, jednostki otrzymujące środki chciałyby otrzymać ich jak najwięcej. Oparcie się zatem na indywidualnych korzyściach, czy stratach gwarantuje impas w poszukiwaniu optymalnego rozwiązania.

Sytuacja taka nie jest zresztą rzadkością w codziennym życiu. Na poziomie indywidualnych osób pojawia się chociażby pytanie o to, jaki poziom redystrybucji dochodów – z jednej strony poprzez podatki, z drugiej przez zasiłki – byłby sprawiedliwy. Aby rozwiązać ten problem John Rawls, jeden z najwybitniejszych amerykańskich filozofów politycznych, zaproponował na początku lat 70. ubiegłego wieku swoją własną teorię sprawiedliwości. Zgodnie z tą teorią zasady sprawiedliwego podziału powinny być wypracowane przez ludzi działających za „zastoną niewiedzy”. Ludzie muszą powiedzieć co jest sprawiedliwe, nie wiedząc jakie zajmują miejsce w społeczeństwie, jaki mają majątek, jakie mają cechy. Los może ich uczynić multimiliardern, ale też bezdomnym. Rawls założył, że jeśli jednostka nie zdaje sobie sprawy w jakiej pozycji skończy w ustalonym przez siebie ładzie społecznym, prawdopodobnie skupi się na stworzeniu systemu sprawiedliwego dla wszystkich, nie zaś preferującego jakąś grupę społeczną.

Nie odbierając prawa do bronięcia interesów własnej jednostki zachęcam wszystkich, i władze, i obywatele – choć przez chwilę – do prostego ćwiczenia myślowego. Niech zastanowią się jak ich zdaniem powinien wyglądać sprawiedliwy system równoważenia dochodów, jeśli nie będzie wiadomo do jakiej jednostki się przynależy. Może to być zarówno jedno z miast-metropolii, jak i uboga gmina w rolniczym obszarze. Przemyśleniami nie trzeba się z nikim dzielić – zatem szczerść wobec samego siebie jest wskazana.

Tyle, że jest to tylko ćwiczenie. Realne prace potęgują konflikt interesów, a zatem nie spodziewam się szczególnego sukcesu w prowadzonych samodzielnie pracach nad systemem równoważącym. Przytoczę tu wnioski badaczy Banku Światowego sformułowane w oparciu o przegląd takich systemów w różnych krajach: „większość instrumentów wyrównawczych ulegała ewolucji w następstwie potrzeb politycznych i żądań formułowanych ad hoc. Raz ustanowione reguły były z zasady uparcie broniące przede wszystkim przez przedstawicieli jednostek władzy, które traciłyby na wprowadzeniu zmian. Nieprzewidywalność zewnętrznych wstrząsów, obojętność władz centralnych i opór beneficjentów określonego systemu sprawiają, że jego istotne modyfikacje są prawie niemożliwe.”

Czas pokaże, czy prawdziwość ta sprawdzi się również w Polsce.

31 lipca 2016 r.

6.8. Zmierzch użytkownika wieczystego?

W Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa finalizowane są obecnie prace nad projektem ustawy przekształcającej – w określonych przypadkach – prawo użytkownika wieczystego w prawo własności. Jest to kolejny już projekt na przestrzeni lat, który podejmuje próbę uregulowania tego zagadnienia – z lepszym lub gorszym skutkiem.

Skąd taki pęd do ograniczania skali występowania prawa użytkownika wieczystego? Nie wynika to z samej natury tego prawa. Wbrew twierdzeniom niektórych nie jest to wymysł okresu realnego socjalizmu. Prawa analogiczne do naszego prawa użytkownika wieczystego występowały już w prawie rzymskim; do dziś dnia zresztą istnieją w porządkach prawnych wielu państw współczesnych i odgrywają ważną rolę gospodarczą. Jeśli już coś jest problemem to brak uwspółcześnienia katalogu praw rzeczowych. Przykładowo – w obowiązującym stanie prawnym z własnością lokalu – jako odrębnej nieruchomości – jest obowiązkowo związany udział w prawie do nieruchomości gruntowej, na której stoi budynek z tym lokalem. I drugorzędne znaczenie ma charakter tego prawa – w każdym przypadku pojawia się kilkudziesięciu, czy nawet i kilkuset współwłaścicieli albo użytkowników wieczystych. I sprawne zarządzanie taką nieruchomością staje się niemożliwe. Warto byłoby zatem chociażby wprowadzić prawo własności tzw. warstwowej – co oznacza, że możemy stać się właścicielem określonego obszaru nad nieruchomością gruntową. Rozwiązywałoby to problem przypisywania rzesz uprawnionych do jednej nieruchomości gruntowej.

Dlaczego jednak prace legislacyjne ukierunkowane są na coś zupełnie innego? Ze względów czysto finansowych. Zwykle w chwili ustanawiania prawa użytkownika wieczystego było ono z punktu widzenia nabywców korzystną alternatywą do nabywania prawa własności. Po co bowiem płacić pełną wartość nieruchomości skoro prawie taki sam zakres uprawnień można uzyskać uiszczając jedynie ułamek tej wartości (jako pierwszą opłatę), a resztę w swoistych ratach – opłatach rocznych. A konieczność zwrotu nieruchomości po kilkudziesięciu latach ma horyzont czasowy znacznie przekraczający czas życia pojedynczego pokolenia – więc przy analizie korzyści uzyskiwanych przez nabywców nie miała większego znaczenia.

Gdzie zatem tkwił problem? Znane powiedzenie mówi, że nie ma darmowych lunchów. Z widocznymi korzyściami wiązą się zwykle jakieś ryzyka – gdyby było inaczej to przecież wszyscy by dane rozwiązanie stosowali jako najlepsze z możliwych. O tej oczywistej prawdzie zapomniało wiele osób biorących kredyty denominowane we frankach szwajcarskich – dziwiąc się później ryzyku kursowemu; zapomniało o niej również wielu użytkowników wieczystych – dziwiąc się w konsekwencji, że opłata roczna potrafi wzrosnąć, i to wzrosnąć znacząco, wraz ze zmianą wartości gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. To z kolei pociąga za sobą oczekiwanie, że interwencja państwa uchroni przed konsekwencjami niezbyt fortunnej decyzji z przeszłości.

Państwo może oczywiście wyciągnąć pomocną dłoń. Musi jednak pamiętać, że o ile w zakresie swojego własnego dominium może podejmować dowolne działania, to w zakresie mienia komunalnego musi zachować powściągliwość. Przekazanie

nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego na rzecz innych podmiotów – w trybie mniej lub bardziej obowiązkowym – stanowi swoiste wyłączenie. Jednostki samorządu terytorialnego są przecież odrębnymi od Skarbu Państwa osobami prawnymi, a zatem powinny otrzymać odpowiednią rekompensatę. Zresztą brak owej rekompensaty w przypadku poprzednich projektów doprowadził do skutecznej interwencji Trybunału Konstytucyjnego; pochwalić zatem należy, że w przypadku obecnie procedowanej ustawy określone mechanizmy rekompensujące zostały wprowadzone. Należy tylko rozważyć na ile są one sprawiedliwe – i to nie tylko wobec dotychczasowych właścicieli, lecz również innych obywateli. Czy będzie bowiem sprawiedliwa sytuacja, w której za podobną powierzchnię gruntu ktoś – decydując się od razu na nabycie prawa własności – zapłaci 100% wartości, a ktoś – nabywając użytkowanie wieczyste i korzystając z dobrodziejstw proponowanej ustawy – jakieś 35%? Odpowiedzi na to pytanie będą musieli udzielić postowie, ale już teraz spodziewam się jaka będzie. Wyborcy bowiem szybciej dostrzegają coś co jest im dawane, niż coś co jedynie pośrednio wpływa na sytuację prawną.

14 maja 2017 r.

7 | Kłopotliwy kaganek oświaty

Największą pozycją wydatkową jednostek samorządu terytorialnego są wydatki oświatowe. Nie może zatem dziwić, że oświata była często przedmiotem felietonów – tym bardziej, że w minionych latach problemów nie zabrakło. Koncentrowały się one przede wszystkim wokół ograniczenia swobody decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego, a także wzmocnienia uprawnień nauczycieli (w tym podwyżki ich wynagrodzeń) – na koszt zatrudniających ich gmin i powiatów.

7.1. Kurator – zbrojne ramię MEN

„Organ nadzoru, który jest reprezentowany przez kuratora w danym województwie, ma kompetencje do zajmowania się szkołą. A samorząd ma przekazywać pieniądze, subwencje na funkcjonowanie i kontrolować zasadność wydawania środków” – te słowa pisał Aleksandra Mrówczyńskiego z PiS dobrze pokazują miejsce, jakie jednostki samorządu mają w odgrywać w aktualnej wizji organizacji oświaty.

Obawiam się, że pozostawienie w gestii samorządu kwestii finansowych nie jest wyrazem zaufania, tylko chłodnej kalkulacji. Przejęcie finansowania w całości przez rząd wymagałoby bowiem znalezienia w budżecie państwa środków na pokrycie tej części wydatków, które obecnie są finansowane ze środków własnych samorządu. Bo powszechnie wiadomo, że części oświatowej subwencji ogólnej brakuje.

Co prawda wsłuchując się w deklaracje Minister Edukacji Narodowej można było dojść do wniosku, że jednostki samorządu terytorialnego będą traktowane jako partnerzy administracji rządowej. W ramach Ogólnopolskiej Samorządowej Debaty Oświatowej padła też deklaracja, że istotne zmiany w zakresie dotyczącym samorządu nie będą wprowadzane z pominięciem konsultacji. Rzeczywistość brutalnie weryfikuje te wnioski.

Rząd skierował do parlamentu projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty (druk nr 559) koncentrujący się na zagadnieniach weryfikacji wiedzy uczniów na zakończenie poszczególnych etapów edukacji (w tym zniesieniu sprawdzianu szóstoklasisty) oraz dotowania szkół i placówek niepublicznych. Projekt był szeroko konsultowany w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i zespołów roboczych rządowo-samorządowych – co zaowocowało wzajemnym uzgodnieniem stanowisk. Wydawało się zatem, że prace parlamentarne nie przyniosą już żadnych niespodzianek.

Stało się jednak inaczej. Na posiedzeniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP w dniu 10 czerwca 2016 roku Marzena Machałek z PiS zgłosiła pakiet poprawek

– istotnie wzmacniających pozycję kuratora oświaty wobec organów prowadzących szkoły. Okazało się bowiem, że kurator oświaty:

- ma opiniować wszystkie arkusze organizacyjne publicznych szkół i placówek.
Co prawda ma to być opinia niewiążąca, ale sądzę, że tylko kwestią czasu jest przekształcenie jej w wiążącą „opinię”. Trudno bowiem inaczej wyjaśnić powierzenie kuratorowi tego zadania, skoro do tej pory nie odnotowano jakichkolwiek istotnych i masowych nieprawidłowości;
- uzyskuje dodatkowego przedstawiciela w komisji konkursowej na dyrektora szkoły;
- wiążąco będzie wpływał na powierzenie stanowiska dyrektora szkoły, jeśli nie został on wyłoniony w wyniku konkursu;
- będzie – w miejsce organu prowadzącego – odgrywał wiodącą rolę przy ocenie pracy dyrektora szkoły.

Jak wyjaśniła poseł Marzena Machatek z PiS zaproponowana poprawka „przywraca równowagę pomiędzy samorządem terytorialnym, a organem nadzoru. Równowaga jest bardzo potrzebna, postulowana przez samorzady i dyrektorów szkół, którzy dotychczas byli zakładnikami samorządu terytorialnego”. Wierzę, że dyrektorom zaproponowana zmiana się podoba; intryguje mnie natomiast ten samorząd, który rzekomo wzywał do ograniczenia własnych kompetencji. Niestety wskazany imiennie nie został. A szkoda.

Pakiet poprawek nie spotkał się ze sprzeciwem przedstawiciela rządu – wręcz przeciwnie. Choć dla legislatorów sejmowych nie ulegało wątpliwości, że poprawki wykraczają poza zakres przedmiotowy ustawy i jako takie będą mogły być skutecznie zaskarżone, to byłyby one przegłosowane jeszcze na tym samym posiedzeniu. Nie stało się tak tylko ze względu na dwie kwestie. Po pierwsze – na posiedzeniu był obecny przedstawiciel Związku Powiatów Polskich i zaprotestował przeciwko przyjętemu trybowi prac uniemożliwiającemu w praktyce wypowiedzenie się jednostek samorządu w sprawach bardzo dla nich istotnych. Po drugie – akurat na czele Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP stoi poseł opozycji, który w zaistniałej sytuacji przerwał posiedzenie i wystąpił z poprawkami do korporacji samorządowych celem zasięgnięcia opinii. Nie wstrzymało to na długo parlamentarnej maszyny. Prezydium Sejmu RP dla kontynuowania prac nad projektem ustawy zwołało nadzwyczajne posiedzenie Komisji już na 15 czerwca. Jako że tym razem jej obradom – zgodnie z regulaminem – przewodniczył wicemarszałek Sejmu Ryszard Terlecki z PiS nie było żadnych problemów ze sprawnym procedowaniem i wszystkie poprawki zostały przegłosowane. Ewentualna niekonstytucyjność nie stanowiła problemu – jak stwierdził prowadzący obrady „To jest problem, który rozstrzygnie Trybunał Konstytucyjny, jeśli będzie potrzeba, kiedy zacznie pracować.” [podkreślenie własne].

A jeśli pracować nie zacznie to tym lepiej – bo przynajmniej samorząd terytorialny nie będzie miał gdzie zgłaszać swoich pretensji co do naruszenia zasady subsydiarności.

18 czerwca 2016 r.

7.2. Szkoła jak obóz pracy?

W minionym tygodniu komisje sejmowe przyjęły projekt ustawy znoszący tzw. godziny karciane. Trudno było oczekiwać innego rozstrzygnięcia skoro obietnica ich likwidacji została złożona przez premier Beatę Szydło w jej exposé. Sam fakt zatem nie dziwi, dziwi natomiast argumenty podnoszone przy tej okazji.

Na wstępie warto przypomnieć czym są owe „godziny karciane”. Zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela czas pracy nauczyciela zatrudnionego w pełnym wymiarze zajęć nie może przekraczać 40 godzin na tydzień, w tym ściśle określonej liczby godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami (tzw. pensum). W przypadku nauczycieli szkół podstawowych, gimnazjów i liceów ogólnokształcących pensum to wynosi 18 godzin w tygodniu. W roku 2009 w związku z jednej strony z presją jednostek samorządu na zwiększenie pensum, a z drugiej – na potrzeby w zakresie realizacji zajęć opieki świetlicowej i zajęcia dodatkowe nałożono na nauczycieli – w ramach owego 40-godzinnego tygodnia pracy – obowiązek przepracowania jednej lub dwóch godzin w ramach zajęć opieki świetlicowej lub zajęć w ramach godzin przeznaczonych w ramowych planach nauczania do dyspozycji dyrektora szkoły. Oczywiście wynagrodzenie za te godziny jest wypłacane w ramach ogólnej pensji. Te właśnie godziny określane są zwyczajowo mianem „godzin karcianych”.

Dlaczego tak szczegółowo opisuję istniejący stan prawny? W związku z głosami, jakie na posiedzeniu połączonych komisji padły.

Najbardziej skrajne stanowisko przedstawiła jedna z posłanek wskazując, że likwidacja godzin karcianych jest niezbędna ze względu na prawo międzynarodowe. Prawo międzynarodowe, a dokładniej – konwencję zakazującą bezpłatnej pracy przymusowej. Przymusu jest tu tyle, co w każdej pracy zawodowej – swobodnie zresztą przez danego człowieka wybieranej; bezpłatności też nie ma – bo wynagrodzenie jest wypłacane. Argument jest jednak mało wiarygodny, więc co szkodzi go wygłosić – zwłaszcza że poklask ze strony nauczycielskich związków zawodowych jest właściwie zagwarantowany. Przedstawiciele tychże związków dziękowali bowiem za perspektywę zniesienia odrabiania haraczu w postaci pracy za darmo.

Z takiej wypowiedzi można między wierszami przeczytać, że zadania realizowane obecnie w ramach „godzin karcianych” nauczyciele oczywiście z przyjemnością będą realizować – tyle, że najwyraźniej oczekując za to dodatkowej gratyfikacji. Pozostaje to w pewnej sprzeczności ze stanowiskiem Ministerstwa Edukacji Narodowej, które tłumaczyło że wprowadzane zmiany pozwolą na uniknięcie zbędnej biurokracji oraz organizowania nikomu niepotrzebnych zajęć – po to tylko by wymóg Karty Nauczyciela spełnić, a pozostaną bez wpływu na zajęcia cieszące się zainteresowaniem uczniów. Obawiam się, że tak będzie tylko wtedy, gdy jednostki samorządu terytorialnego do tych zajęć dołożą.

Będzie to zapewne kolejny dowód na łamanie prawa oświatowego, gdyż z ust przedstawiciela związku zawodowego mogliśmy z kolei usłyszeć, że samorządy tak

świetnie wyszkoliły się w łamaniu prawa oświatowego, że jeśli radykalnie nie zostaną określone ramy prawne, w których muszą się poruszać, to na pewno zostaną one złamane. Nie wdając się w polemikę na poziomie merytorycznym warto wskazać kwestię czysto formalną. Elementarna logika wskazuje, że dla zmniejszenia liczby łamanych przepisów najbardziej przyczyniłoby się zmniejszenie liczby przepisów.

Niestety woli reformy Karty Nauczyciela jakoś nie widać – wręcz przeciwnie. Na posiedzeniu potężnych Komisji sens jej istnienia zrównano z sensem istnienia Kodeksu etyki lekarskiej. Problem tkwi jednak w tym, że o ile Kodeks etyki lekarskiej ma przede wszystkim na celu ochronę interesów pacjentów, to Karta nauczyciela nie ma na celu ochrony interesów uczniów. I warto o tym pamiętać.

13 marca 2016 r.

7.3. O rozsądek przy nauczycielskim pensum

W Ministerstwie Edukacji Narodowej toczą się prace poświęcone debacie nad zmianami statusu prawnego nauczycieli. W minionym tygodniu zebrała się grupa robocza ds. czasu i warunków pracy nauczycieli. Obserwacja jej prac wskazuje, że dojście do porozumienia między stroną samorządową a stroną związkową będzie bardzo trudne. Ta druga wysuwa bowiem daleko idące roszczenia – trudne do uzasadnienia racjonalnymi argumentami.

Głównym tematem dyskusji był wymiar pensum nauczycieli specjalistów – pedagogów, psychologów, doradców zawodowych, czy nauczycieli wspomagających. Obecnie jest ono regulowane uchwałami organów stanowiących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Choć przytacza się przykłady jednostek, które pensum ustaliły na 40 godzin, to jednak przytłaczająca liczba jednostek (ok. 99%) nie przekracza 30 godzin, zaś średnia wynosi około 21-22 godzin. Trudno jest więc a priori przyjąć, że jest to sytuacja niedopuszczalna.

Usłyszeliśmy natomiast, że takie zróżnicowanie jest niedopuszczalne, gdyż sprzeciwia się przepisom międzynarodowego prawa pracy i tak właściwie to stanowi formę dyskryminacji ze względu na miejsce zatrudnienia. Niezbędne jest zatem ustawowe uregulowanie pensum.

Prowadzi to do pytania – na jakim poziomie. Propozycja nauczycielskich związków zawodowych brzmiała – 20 godzin z dodatkowym zastrzeżeniem, że powinna być identyczna dla wszystkich nauczycieli specjalistów. Uzasadnienie: aby nie budziło to sporów między nauczycielami. Zawsze mi się wydawało, że przepisy prawa pracy powinny stać na straży sprawiedliwości, wyważając wzajemne interesy pracodawcy i pracownicy, a nie dobrego samopoczucia poszczególnych grup zawodowych. Istotą ustalenia pensum – czyli czasu bezpośredniego kontaktu z uczniem – na poziomie niższym niż standardowy i cały czas obowiązujący 40-dniowy tydzień pracy jest pozostawienie czasu na wykonanie wszystkich działań niezbędnych do prawidłowego wykonywania pracy. Nauczyciel „tablicowy” musi przygotować lekcje, sprawdzić prace domowe, czy dopełnić obowiązków sprawozdawczych. Psycholog musi wypełnić odpowiednią dokumentację, czy kontaktować się z odpowiednimi podmiotami. Wysokość pensum powinna być

zatem efektem obiektywnego i uczciwego ustalenia jak wygląda faktycznie wymagana proporcja zadań wykonywanych z uczniem i bez niego. Z oczywistych względów proporcja ta w przypadku doradcy zawodowego jest inna niż pedagoga, czy psychologa – trudno jest zatem przyznawać im równe pensum. Sam proponowany wymiar też jest bardziej kwestią arbitralnego ustalenia, a nie rzetelnej oceny.

Z pewnych względów trudno się zresztą temu dziwić – skoro nauczycielskie związki zawodowe bronią jednolitego pensum wszystkich nauczycieli „tablicowych”, choć nie ma to żadnego uzasadnienia. Co więcej – są na to naukowe dowody. Odwołajmy się do wyników badania czasu pracy i warunków pracy nauczycieli opublikowanych przez Instytut Badań Edukacyjnych w 2013 roku. Wyniki te pokazują znaczące zróżnicowanie tygodniowego czasu wykonywania czynności codziennych przez nauczycieli w zależności od przedmiotu nauczania. Nauczyciele języka polskiego wskazali, że czynności takie zajmują im prawie 40 godzin, języka obcego, przedmiotów przyrodniczych oraz matematyki – nieco ponad 35 godzin, wychowania wczesnoszkolnego – niecałe 35 godzin, a wychowania fizycznego – około 27 godzin. Oznacza to, że nawet pomijając dyskusję o wiarygodności przywoływanych danych, mamy jednoznaczny dowód na to, że właśnie jednolite pensum narusza zasadę sprawiedliwości. Dla wyczerpania 40-godzinnego tygodnia pracy nauczyciele w/w powinni mieć nie 18-godzinne pensum, ale 26-godzinne! Tyle, że taka propozycja już niekoniecznie jest akceptowana.

Podobnie jak obserwacja, że postęp techniki sprawia, że określone, czasochłonne działania tracą na znaczeniu. Na ostatnim spotkaniu padło żądanie, że wraz z wprowadzeniem dziennika elektronicznego w danej szkole wszyscy nauczyciele powinni zostać wyposażeni – na koszt organu stanowiącego – w tablety. Ten postulat mogę zrozumieć; warto jednak wskazać, że w ślad za nim nie poszła obserwacja, iż elektronizacja zwalnia nauczycieli chociażby z konieczności ręcznego liczenia frekwencji – co jest wymierną oszczędnością. Zatem – tablety tak, ale kosztem podniesienia pensum. Rozsądek warto jest zachować.

5 lutego 2017 r.

7.4. Syzyfowa nauka

Uczyć się powinniśmy przez całe życie. W zasadzie tej nie chodzi jednak o to by przez całe życie uczyć się tego samego i nadal nie umieć. Tym bardziej nie chodzi o to by z nieskutecznego nauczania uczynić sobie źródło regularnego i niemałego dochodu.

W minionym tygodniu Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wyniki kontroli dotyczącej kształcenia w szkołach dla dorosłych. Potwierdzają one dobitnie to, co wielokrotnie było już podnoszone przez przedstawicieli powiatów. System szkół dla dorosłych wymaga gruntownego przemyślenia i zreformowania. Bez tego będzie wyrzucaniem pieniędzy publicznych w błoto.

Liczby są bezwzględne. Spośród 20 tysięcy osób rozpoczynających naukę w szkołach objętych kontrolą, ukończyło ją tylko 21 procent. Innymi słowy – 4 na 5 rozpoczynających naukę nie jest nawet w stanie ukończyć nauki w oparciu o oceny dokonywane

wyłącznie wewnątrz szkoły. Podkreślić należy, że niekoniecznie wiarygodnie odzwierciedla to poziom uzyskanej wiedzy – skoro w niektórych szkołach NIK stwierdził przypadki klasyfikowania i promowania osób, które w ogóle nie uczęszczały na zajęcia lub nawet nie zapisały się na nie. W takim kontekście w pełni zrozumiałe stają się słowa dyrektora jednej z publicznych szkół dla dorosłych – „Słuchacze rezygnują ze szkoły ponieważ podejmują naukę w tego samego typu szkołach prywatnych twierdząc, że są tam mniejsze wymagania formalne np. frekwencja i egzaminacyjne.”

Egzaminy zewnętrzne zdało niespełna 8 procent słuchaczy, w tym maturę jedynie 2 procent. Wyraźnie jest przy tym widoczne różnicowanie wyników między szkołami niepublicznymi, a publicznymi. Najbardziej było to widoczne po wynikach egzaminów maturalnych. Co prawda różnica wynosi zaledwie nieco ponad 4 punkty procentowe, ale nie byłaby ona szczególnie znacząca przy odsetku sukcesu na poziomie kilkudziesięciu procent. Tymczasem w szkołach publicznych odsetek przystępujących skutecznie do matury wynosi 5% (przystępujących do nauki), zaś w szkołach niepublicznych... 1%.

Nie byłoby może w tym niczego złego, gdyby nie fakt, że my wszyscy za to płacimy. Szkoły dla dorosłych są bowiem finansowane w dużej mierze ze środków publicznych. Jak podkreślił NIK każdego roku z budżetu państwa na ten cel przekazywane jest około 1,5 mld zł. Obejmuje to kwoty trafiające później w formie dotacji do szkół niepublicznych. Choć po fali nadużyć zostały wprowadzone przepisy uszczelniające system i uwarunkowujące wypłatę dotacji od obecności danego ucznia co najmniej w 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych, to nadal szkoły te prowadzą intensywne akcje promujące swoją ofertę. W celu pozyskania ucznia oferują potencjalnym słuchaczom różnego rodzaju korzyści, takie jak nagrody rzeczowe, a nawet finansowe za podjęcie nauki, czy nakłonienie znajomych do jej rozpoczęcia.

I w celu uzyskania dotacji sięgają po różne środki. W 40% skontrolowanych szkół niepublicznych NIK stwierdził nieprawidłowości polegające na zawyżeniu w sprawozdaniach liczby uczniów, którzy uczestniczyli w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych. W 20% szkół skala nieprawidłowości – obejmująca np. zgłaszanie jako uczniów osób zmarłych – wskazywała wręcz na możliwość popełnienia przestępstwa.

Fakty te trzeba mieć w pamięci. Nie może być tak, że hasło pomocy osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym stanowi alibi dla marnotrawienia środków publicznych. Zmiany są konieczne. Przy czym samo uzależnienie pozyskania środków od efektów nauki – proponowane przez NIK – nie jest wystarczające.

Należy zastanowić się nad funkcjonowaniem nieodpłatnych szkół podstawowych, gimnazjów (wygaszanych) i liceów dla dorosłych. Mówi się, że są to dla wielu osób szkoły drugiej szansy. Faktycznie tak, ale druga szansa musi wynikać z chęci i determinacji samego zainteresowanego do zdobycia wiedzy. A najlepszym testem determinacji jest skłonność zapłacenia za naukę. W przypadku osób znajdujących się w szczególnie złej sytuacji finansowej można rozważyć zawieranie szczególnej formy kontraktu socjalnego. Wówczas jest szansa na to, że do szkoły nie będą trafiały osoby dla których ważniejsza niż edukacja jest chęć uzyskania gratyfikacji za zapisanie się do szkoły.

24 września 2017 r.

8 Niekończąca się opowieść

Skuteczność państwa można oceniać również przez pryzmat tego, czy jest w stanie szybko i sprawnie rozwiązywać zdiagnozowane problemy, zwłaszcza drobne. Przez minione cztery lata istniało kilka tematów, które regularnie były podnoszone przez przedstawicieli administracji samorządowej – trzy sztandarowe kwestie to organizacja publicznego transportu zbiorowego, dyżury nocne aptek i tryb stwierdzania zgonu. Felietony zebrane w tym rozdziale dotyczyły właśnie takich tematów. Łączy je jedno – przez cztery lata nie doczekały się rozwiązania.

8.1. Blaski i cienie dostępu do informacji publicznej

Dostęp do informacji publicznej jest jednym z filarów ustroju demokratycznego. Trudno bowiem podejmować obywatelom trafne decyzje polityczne – zwłaszcza przy wyborczej urnie – jeśli nie mają rzetelnej informacji o działalności władzy. Tyle tylko, że praktycznie każde narzędzie można użyć w złym celu.

Nóż może posłużyć zarówno do krojenia posiłku, jak i wykończenia nielubianego sąsiada. Kij baseballowy umożliwi osiągnięcie wspaniałych wyników sportowych, ale może też służyć do zastraszenia przechodnia w ciemnym zaułku. Prawo dostępu do informacji publicznej może służyć demokracji, a może też służyć paraliżowaniu działania nielubianego urzędu, zwłaszcza urzędu samorządowego.

Oczywiście przypadki użycia narzędzi niezgodnie z ich przeznaczeniem – o ile tylko nie stają się nagminne – nie są podstawą do ich zakazywania. Tak jak nikt nie ogranicza sprzedaży noży (nie mówimy o nożach sprężynowych itp.) i kijów baseballowych, tak niekoniecznie warto ograniczać dostęp do informacji publicznej. Z pewnym jednak zastrzeżeniem – w obowiązującym stanie prawnym za morderstwo i wymuszenie rozbójnicze kara jest przewidziana, podczas gdy za nadużywanie prawa do informacji publicznej nie tylko żadna kara, ale nawet żadna sankcja nie grozi.

Efekt – obywatele składający po kilkaset wniosków miesięcznie, zwykle takich które choć dotyczą informacji nieprzetworzonej, to jednak udzielenie na nie odpowiedzi wymaga dostatecznie dużego nakładu pracy. W skrajnych przypadkach potrzeba wręcz oddelegowania jednego pracownika do tego, aby zajmował się wyłącznie udzielaniem informacji publicznej. W dużych urzędach nie jest to nic dziwnego, w urzędzie gminy liczącym łącznie 20 pracowników, to już zauważalne obciążenie. Na tego typu sytuacje należałoby znaleźć jakieś skuteczne rozwiązanie.

Odrębną kwestią jest zakres dostępu do informacji publicznej. Jak sama nazwa wskazuje powinna to być „informacja publiczna”, a nie dowolna informacja

znajdująca się w dyspozycji podmiotu publicznego. Na szczęście zauważalna jest zmiana linii orzeczniczej sądów, które powoli odchodzą od ściśle literalnej wykładni pojęcia, na rzecz podejścia funkcjonalnego. Nie oznacza to, że nie zdarzają się takie sytuacje jak:

- występowanie przez przeciwnika procesowego organu władzy publicznej, w sprawie o charakterze cywilnoprawnym (podkreślam to, aby było w pełni jasne, że nie chodzi tutaj o władcze rozstrzygnięcie sytuacji prawnej obywatela, tylko sytuacji, gdy obie strony są równe), o wszystkie analizy i ekspertyzy sporządzone na potrzeby tego postępowania. Jakoś nie przypominam sobie, by w ramach Kodeksu postępowania cywilnego istniał obowiązek ujawniania wszystkich analiz prawnych. Dowodów faktycznie ukrywać nie można – pod rygorem ich pominięcia, ale rozważania prawne to kwestia nie wychodząca normalnie poza wiedzę strony;
- występowanie o numer telefonu konkretnego pracownika – w sytuacji, gdy w ramach czy to procedur antykorupcyjnych, czy to poprawy efektywności pracy wprowadzony został system oparty o kontakt poprzez wydzielone biuro obsługi klienta (również obsługi telefonicznej);
- kierowanie do urzędów skarbowych wniosku o interpretację podatkową jako wniosku o informację publiczną. Wynik końcowy ten sam, koszty inne, czas na udzielenie odpowiedzi – znacznie krótszy.

Oczywiście można zdawać się na orzecznictwo, ale znacznie skuteczniejszym rozwiązaniem byłoby doprecyzowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej. I nie będzie to zamach na konstytucyjne prawo obywateli. Będzie to w interesie wszystkich – a przede wszystkim tych, którzy występują o informację publiczną zgodnie z jej celami.

19 lutego 2017 r.

8.2. Transport zbiorowy na rozdrożu

Planując nowy system publicznego transportu zbiorowego prawodawca miał dobre intencje. Tyle, że same intencje nie wystarczają – potrzebna jest wyobraźnia, by przewidzieć konsekwencje zaproponowanych rozwiązań. Tej wyobraźni natomiast zabrakło.

Zabrakło też świadomości, że pewne warunki są wzajemnie wykluczające się. Nie da się jednocześnie zachować całkowicie wolnego rynku i zagwarantować, by zaspokojone były potrzeby transportowe mieszkańców nie tylko miast, lecz również położonych na uboczu wsi. Nie da się też stworzyć spójnego systemu lokalnego transportu publicznego jeśli odpowiedzialność za jego organizację jest podzielona między powiat i gminy – mogące dowolnie kształtować system komunikacyjny.

Związek Powiatów Polskich już od dłuższego czasu zwracał uwagę na te mankamenty obecnego systemu. Okazało się, że były to uwagi słuszne. W minionym tygodniu Najwyższa Izba Kontroli opublikowała wyniki kontroli dotyczącej

funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu drogowego. Wyniki potwierdzające w dużej części diagnozę stawianą przez Związek. Jakie elementy się na nią składają?

NIK słusznie zauważył, że niewiadomą dla organizatora jest wynik finansowy operatora na danej linii komunikacyjnej, będący podstawą ustalenia wysokości rekompensaty, którą ewentualnie samorząd musi wypłacić operatorowi. Kiedy operatorowi nie można przyznać prawa wyłącznego, na obsługiwanej przez operatora linii komunikacyjną może wyjechać każdy inny przewoźnik regularny na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, którego wydania organizator nie może odmówić (o ile zachowane są warunki formalne). Oczywiście na linii nierentownej konkurencja się nie pojawi, natomiast pojawi się tam, gdzie linia jest rentowna. W ten sposób zmniejszają się dochody operatora i wzrasta rekompensata, jaką organizator transportu – konkretna jednostka samorządu terytorialnego wypłacić musi.

Nie jest trudno wyobrazić sobie konsekwencje takiej sytuacji. Nie znając skali niezbędnych środków jednostki samorządu terytorialnego będą podejmowały wszystkie możliwe działania, aby tylko zmniejszyć poziom ryzyka.

Po pierwsze – jeśli nie będą do tego zmuszone to po prostu nie będą organizowały transportu zbiorowego. Dobrze pokazała to kontrola NIK – na 18 skontrolowanych jednostek uchwalone plany miało dziewięć samorządów, cztery były na etapie ich opracowywania, a jeden na wprost zadeklarował, że przewozów o charakterze użyteczności publicznej prowadzić nie zamierza.

Po drugie – jeśli już będą miały plan transportowy to operatora wybiorą w sposób, który wyklucza wypłatę rekompensaty z tytułu nierentowności linii – tj. w trybie koncesji. Jak się okazało w czasie kontroli NIKu wszystkie samorządy dysponujące planem transportowym postanowiły posłużyć się koncesją, a zatem przerzucić pełne ryzyko finansowe związane z realizacją umowy na wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej na operatora. Sprytnie posunięcie, ale... Jeśli jednostki samorządu nie są w stanie skalkulować ryzyka i z tego względu zdają się na potencjalnych operatorów, to ci, będąc w takiej samej pozycji, po prostu nie będą się ubiegali o koncesję. To również zauważył NIK wskazując, że można się spodziewać, iż do postępowań w większości wypadków nie zgłosi się żadna firma, a nieliczne wybrane będą szybko rezygnowały ze świadczenia tych usług. W obecnej bowiem sytuacji wykonywanie przewozów w ramach realizacji umowy z samorządem będzie obostrzone dodatkowymi wymogami, którym – jak podkreśla NIK – nie będą towarzyszyć żadne przywileje, ani zwrot zwiększonych kosztów realizacji przewozów.

Wydaje się to oczywiste – tyle tylko, że dla ustawodawcy najwyraźniej nie było. Obecnie zarówno Senat, jak i postowie jednej z partii proponują przesunięcie wejścia w życie nowego systemu publicznego transportu zbiorowego. Samo przesunięcie jednak nie rozwiąże zasygnalizowanych powyżej problemów – niezbędne będą zmiany merytoryczne. Zobaczmy czy się ich doczekamy.

29 maja 2016 r.

8.3. Transportowa ślepa uliczka

Realizacja politycznych obietnic nie powinna być pretekstem do forsowania rozwiązań sprzecznych ze zdrowym rozsądkiem i interesem publicznym. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że tak się właśnie dzieje przy nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Nowelizacja ta (podobno) ma pomóc w likwidacji białych plam transportowych na obszarze naszego kraju, jednakże przyjrzenie się tak przebiegowi prac, jak i wczytanie się w jej treść nasuwa liczne wątpliwości.

Po prostu aktualna jej wersja nie rozwiązuje żadnego z problemów, które legły u podstaw fiaska obecnie obowiązującej ustawy. Jest to o tyle dziwne, że diagnoza przyczyn obecnego stanu była już oczywista kilka lat temu. Najlepszym przykładem może służyć Najwyższa Izba Kontroli, która już w roku 2015 wskazała, że dopuszczenie do konkurencji na tych samych liniach operatorów i przewoźników powoduje, że „nie jest możliwe rzetelne skalkulowanie przychodów operatora, a co za tym idzie, jego dochodów i wysokości ewentualnej rekompensaty należnej od samorządu – realizacja usług przewozowych przez innych przewoźników na linii obsługiwanej przez operatora spowoduje uszczuplenie dochodu operatora w stopniu niemożliwym do wcześniejszego oszacowania.” Brak możliwości ustanowienia prawa wyłącznego był jednym z przejawów wyraźnie widocznego zjawiska prywatyzacji zysków i uspołecznienia strat. Na liniach dochodowych mogli bez przeszkód – i bez konieczności partycypowania w kosztach utrzymania linii mających społeczne znaczenie – operować przewoźnicy pozostawiając operatorom – finansowanym z budżetu publicznego – jeżdżenie na liniach nierentownych. Z katastrofalnym skutkiem dla tego właśnie budżetu.

Co do zasady zaspokajający wszystkie potrzeby społeczne system publicznego transportu zbiorowego nie jest dochodowy. Konieczność dopłaty nie jest zatem niczym dziwnym, jednak powinna być ona w racjonalnej wysokości. Jeśli nie chce się uczynić z systemu studni bez dna, konieczne jest włączenie w jego finansowanie linii przynoszących dochód. Zmniejsza to bowiem skalę dopłaty.

Wypracowany w resorcie projekt nie wymusza takiej sytuacji. Jeszcze w przedostatniej wersji dopuszczał do 30% kursów obsługiwanych na zasadzie obecnej, tzn. przez przewoźników. Nietrudno zauważyć, że będą to wyłącznie kursy dochodowe. Przewoźnik jest przedsiębiorcą, a nie idiotą, więc nie będzie jeździł tak, aby konsekwentnie generować straty. Znowu zatem dochody mają trafić poza sektor finansów publicznych. Aktualna wersja jeszcze bardziej poszerzyła potencjalną skalę działalności przewoźników – do 40% kursów. Jak się okazało, nie była to liczba przypadkowa. Zgodnie z oszacowaniem Ministerstwa obecnie przewoźnicy pokrywają około 40% przypuszczalnych potrzeb przewozowych; potrzeba zatem uruchomienia – z dopłatą – linii pokrywających pozostałe 60%. To jednak oznacza, że w modelowym przypadku miałyby nastąpić zachowanie wszystkich linii prywatnych, a z budżetu publicznego – uruchomienie linii użyteczności publicznej. W dłuższej perspektywie czasu żadna gmina, czy powiat nie zdołają tego unieść.

Zwłaszcza, że w ostatniej chwili Ministerstwo Infrastruktury postanowiło wprowadzić dodatkową zmianę – ograniczając dostępny obecnie wachlarz możliwości

zawierania przez organizatora publicznego transportu zbiorowego umów. O ile w aktualnym stanie prawnym organizator może zawrzeć umowę na pojedynczą linię, grupę linii, albo całą zaplanowaną przez siebie sieć – to zgodnie z propozycją Ministerstwa obecnie będzie musiał zawierać umowę na każdą linię komunikacyjną z osobna.

Zmiana ta jest z kilku powodów interesująca. Przede wszystkim pojawiła się dopiero na etapie opiniowania projektu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Nie była jednak odpowiedzią na żadną z uwag zgłoszonych przez przedstawicieli strony samorządowej; co więcej – była wręcz sprzeczna z ich oczekiwaniami.

Jest też sprzeczna ze zdrowym rozsądkiem. Na poszczególnych liniach może być wykonywana różna praca przewozowa. Odrębny przetarg na każdą linię może oznaczać konieczność obejmowania odrębną umową kursu realizowanego raz, czy dwa razy na dzień na odległość kilkunastu kilometrów. Racjonalność ekonomiczna takiego rozwiązania jest żadna, zwłaszcza że brak standardu w odniesieniu do pracy przewozowej może pociągać za sobą wyższe koszty utrzymania baz autobusowych.

Pikanterii sprawie dodaje fakt, że wcześniej przez długie miesiące Ministerstwo twierdziło, że jedynym możliwym sposobem kontraktowania przewozów użyteczności publicznej powinno być pakietowanie – łączenie w ramach jednego zamówienia linii rentownej i nierentownej (a ściślej linii o dużym i małym strumieniu pasażerskim), gdyż miało to pozwolić na pokrywanie części straty na jednej linii dochodami z drugiej. Wówczas wszystkie propozycje płynące ze strony samorządowej dotyczące uelastycznienia sposobu zawierania umów były odrzucane z ciągłym powoływaniem się na konieczność wystawiania na przetarg linii w pakietach.

Co zatem wpłynęło na tak diametralną zmianę? Zgodnie z wypowiedziami urzędników – chęć przeciwdziałania monopolizacji rynku. Tyle, że zaproponowane rozwiązanie temu nie jest w stanie posłużyć. Nie ma przecież znaczenia czy jeden podmiot wygra przetarg na całą sieć, czy też kilkadziesiąt przetargów na poszczególne linie. Jest natomiast w stanie poprawić sytuację przedsiębiorców. Łatwiej im bowiem będzie ubiegać się o poszczególne linie; łatwiej też będzie im stworzyć zmonopolizowaną opartą na podziale rynku.

Urzędnicy jednak konsekwentnie swojego pomysłu bronią. Trudno się zatem dziwić, że Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego projekt zaopiniowała negatywnie. Pytanie tylko, czy będzie to dostatecznym sygnałem do opamiętania się autorów na dalszych etapach prac legislacyjnych.

7 kwietnia 2019 r.

8.4. Nocą apteki zamknięte

Utrzymywanie fikcyjnych gwarancji usług publicznych jest demoralizujące. Problem polega na tym, że zmiana sytuacji wymaga cywilnej odwagi. A tej zwykle brakuje.

Do takich refleksji skłaniają losy proponowanej nowelizacji ustawy z dnia 6 września 2001 roku – Prawo farmaceutyczne.

Zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem tej ustawy rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych powinien zapewniać dostępność świadczeń również

w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy. Warunek ten musi być uwzględniony przez radę powiatu ustanawiającą rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych. Przepisy jednak nie przewidują obecnie żadnej sankcji dla aptek ignorujących ów rozkład godzin pracy. W praktyce prowadziło to do sytuacji, w której mieszkaniac udawali się do apteki „dyżurnej” po to, by dowiedzieć się, że jest ona zamknięta. Oznacza to, że udzielana przez państwo gwarancja dostępu do leków w każdej porze jest niewiele warta, a jej dalsze utrzymywanie jest chowaniem głowy w piasek.

W takiej sytuacji pozostają dwie drogi:

- jasne powiedzenie obywatelom, że apteka to punkt handlowy taki jak każdy inny sklep. Otwarty jest wtedy, kiedy w odczuciu prowadzącego go przedsiębiorcy przyniesie to zysk. Poza największymi miastami (w praktyce pewnie miastami wojewódzkimi) przychód ze sprzedaży leków w porze nocnej i w niedzielę, święta i dni wolne od pracy jest niższy od ponoszonych kosztów, a zatem niech mieszkańcy wsi i małych miast pogodzą się z tym, że leków wtedy nie kupią – chyba że przejadą się kilkadziesiąt kilometrów;
- wprowadzenie realnych mechanizmów oddziaływania na apteki – tak aby honowały ustalony w formie aktu prawa miejscowego rozkład godzin pracy. Mechanizmy mogą być różne – począwszy od wyptacania z budżetu państwa wynagrodzenia za gotowość udzielania świadczeń w porze nocnej i w święta, a na wprowadzeniu kar za złamanie ustalonego rozkładu skończywszy.

Rząd przygotowując projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw postanowił pójść tą drugą drogą. Nie może dziwić, że dbając o minimalizację ponoszonych wydatków wybrał metodę kija – karę pieniężną w wysokości do 50 tys. zł. Rozwiązanie identyczne w swojej istocie, ale wyrażone inaczej z legislacyjnego punktu widzenia, zostało utrzymane (choć z trudem) w I czytaniu projektu.

W minionym tygodniu to się zmieniło. Postowie w ramach II czytania ujęli się za biednymi farmaceutami, którzy teraz nie będą już mogli bezkarnie ignorować prawa miejscowego i proponowane przepisy z sankcjami z ustawy wykreślili.

Nie zdecydował się jednak na jakieś zmiany w samym mechanizmie ustalania rozkładu godzin pracy aptek – wymagałoby to bowiem narażenia się wyborcom. A to w roku wyborczym nie jest najlepsze.

Sytuacja pozostanie więc taka jak do tej pory. Rada powiatu będzie uchwałała rozkład godzin pracy aptek (delegacja ustawowa jest obligatoryjna, więc odstąpić od uchwalenia nie będzie można), aptekarze i tak będą robili co chcą. Uznają, że ich zawód to również powołanie i uruchomią dyżur w nocy – apteka będzie otwarta; uznają, że to po prostu biznes – aptekę zamkną.

Obywatel odbijając się od zamkniętych drzwi apteki nie pomyśli o tym, że nie jest to winą władz lokalnych, tylko parlamentu. A pomyśleć powinien.

17 maja 2015 r.

8.5. Apteki a pomocniczość

Problem ustalania godzin pracy aptek ogólnodostępnych – w tym ich nocnych dyżurów – powraca. Trudno się zresztą temu dziwić – choć dysfunkcje obecnego systemu są znane od dawna, to do dziś nie doczekaliśmy się kompleksowej zmiany przepisów. Zmiany, która jest niezbędna.

Obecne przepisy są bowiem sprzeczne z zasadą pomocniczości. Zgodnie z nią ingerencja władz publicznych w określony obszar działania jest uzasadniona jedynie w przypadkach, gdy pożądanym z punktu widzenia interesu publicznego stan nie jest możliwy do uzyskania na drodze samoorganizacji społeczeństwa.

Interes publiczny niewątpliwie przemawia za tym, aby w przypadku niezbędnej konieczności obywatel mógł nabyć bez większej trudności potrzebne mu leki przez całą dobę. W praktyce problem dotyczy tylko i wyłącznie pory nocnej oraz świąt – gdyż w ciągu dnia apteki i tak zazwyczaj są otwarte.

Ocena, czego interes publiczny domaga się w konkretnym przypadku, wymaga wyjaśnienia dwóch nieostrych pojęć „niezbędnej konieczności” oraz „większej trudności”. Z niezbędną koniecznością mamy do czynienia wówczas, gdy oczekiwanie na nabycie leków do rana może stanowić zagrożenie dla zdrowia. W praktyce oznacza to te przypadki zachorowań, które jeszcze nie kwalifikują się do hospitalizacji (bo wtedy to leki zapewni już szpital), ale porady lekarskiej wymagają. Porady, kończącej się zazwyczaj przepisaniem odpowiednich leków na receptę. Przypadkami lekkiej infekcji leczonej domowymi metodami nie trzeba się w tym przypadku przejmować – podstawowe leki da się bowiem nabyć nawet na stacjach benzynowych, a znalezienie takiej otwartej całą dobę apteki, co do zasady nie stanowi szczególnego problemu. „Niezbędna konieczność” oznacza zatem zazwyczaj pacjentów, którzy trafili do miejsc świadczących nocną i świąteczną pomoc lekarską.

Miara „większej trudności” ma zabezpieczać przed sytuacją, w której możliwość nabycia leków staje się czysto teoretyczna. Konieczność dojeżdżania w nocy kilkadziesiąt kilometrów do najbliższej czynnej apteki dla wielu osób staje się barierą powodującą oczekiwanie do rana – na otwarcie aptek w ciągu dnia. Z drugiej jednak strony nie daje jednak gwarancji, że zawsze najbliższa apteka będzie otwarta. Odległość tych kilku, czy kilkunastu kilometrów jakie trzeba pokonać, nie przekracza miary przeciętnej uciążliwości. Zwłaszcza, jeśli apteka jest zlokalizowana w tej samej miejscowości, w której świadczona jest nocna i świąteczna pomoc lekarska. Inne oczywiście będą w tym zakresie standardy w obszarach wielkich aglomeracji miejskich, we wsiach położonych na obszarze nizinnym i na terenach górskich. To już jednak jest kwestia znajomości lokalnych realiów.

Jak zatem powinien wyglądać racjonalnie zbudowany system? Co do zasady godziny otwarcia aptek powinni ustalać sami farmaceuci – informując o tym władze powiatu. Ingerencja tych ostatnich nie będzie potrzebna, jeśli samoistnie ukształtowany rozkład godzin pracy zaspokaja potrzeby lokalnej społeczności, w szczególności w zakresie dostępu do leków w porze nocnej, w niedziele i święta. Jeśli tak nie jest, to niezbędne będzie nałożenie na apteki obowiązku dyżuru. Musi

to jednak następować przy poszanowaniu zasady proporcjonalności. Tak długo, jak owa zasada będzie zachowana, dyżur niekoniecznie powinien wiązać się z wyplatą wynagrodzenia. Nie jest to niczym dziwnym – w przypadku wielu zawodów zaufania publicznego na osoby wykonujące taki zawód nakładane są określone obowiązki. Najlepszym przykładem mogą być tu korporacje prawnicze, których członkowie prowadzą obrony z urzędu praktycznie bezpłatnie (obowiązujące w takich przypadkach stawki zwykle nie pokrywają nawet kosztów korespondencji). Prawo powinno zapewniać narzędzia gwarantujące przestrzeganie tak ustalonych godzin.

Jak natomiast wyglądają obecne przepisy? Rada powiatu ustala rozkład godzin pracy wszystkich aptek i we wszystkie dni tygodnia. Oznacza to np. że wydłużenie godzin pracy apteki z 18 na 19 w mieście, gdzie aptek tych jest kilkanaście wymaga podjęcia uchwały przez radę powiatu. Trudno jest doszukać się racjonalności w takim rozwiązaniu.

Oczywiście w ramach uchwały ustalane są również godziny pracy w nocy i w niedzielę i święta. Tyle, że jest to kompetencja w dużej mierze pozorna. Brak jest bowiem narzędzi do skutecznego wyegzekwowania tak ustalonych dyżurów. W praktyce zatem albo powiat w uchwale potwierdzi stan, który i tak się już ukształtował (bo otwarcie apteki w danym miejscu w nocy się po prostu opłaca), albo w drodze negocjacji z farmaceutami ustali jakieś apteki dyżurne (tyle, że jest to wtedy wyraz zrozumienia interesu publicznego przez obie strony i uchwała ma jedynie charakter porządkowy), albo próbuje narzucić własną wizję otwarcia aptek (bez gwarancji, że farmaceuci faktycznie się tego posłuchają). Dobitnie to pokazuje nieracjonalność obecnych przepisów. Pytanie tylko – czy prawodawca to wreszcie dostrzeże i wprowadzi takie zmiany, które obecny system naprawią.

20 sierpnia 2016 r.

8.6. Memento mori

W obecnych czasach całe nasze życie jest oplecione regulacjami prawnymi – od chwili urodzenia, aż do zgonu, a nawet i chwilę później. Zbliżający się przetom październik i listopada jest dobrą okazją do chwili refleksji właśnie na przepisy regulujące to co po zgonie się dzieje.

Warto już w tym miejscu wskazać, że przepisy dotyczące tego zagadnienia są zamieszczone przede wszystkim w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych i jej aktach wykonawczych. Sama ustawa pochodzi z roku 1959 i w wielu miejscach jest niedostosowana do czasów współczesnych. Owe niedostosowanie w sposób szczególny widać w przypadku trybu stwierdzenia zgonu – co od wielu już lat konsekwentnie podnosi Związek Powiatów Polskich. Czego to bowiem w tym trybie nie ma? W przepisach czytamy np. o:

- 4 kilometrowej odległości od miejsca zamieszkania lekarza do miejsca, w którym znajdują się zwłoki – zwalniające go z obowiązku wystawienia karty zgonu. I patrząc literalnie nie ma znaczenia ani to, że zwłoki znajdują się po drugiej stronie

ulicy niż miejsce jego pracy; nie ma też znacznie to, że do pracy dojeżdża sobie z miejsca zamieszkania kilkanaście kilometrów;

- położonej wiejskiej stwierdzającej zgon noworodka na terenie gromady (sic!) położonej 4 km od najbliższej przychodni lub ośrodka zdrowia;
- specjalnie przeszkolonych pielęgniarkach z wiejskich pielęgniarskich punktów zdrowia, które na odległych komunikacyjnie terenach zgon stwierdzają;
- informowaniu sołtysa lub biura gromadzkiej rady narodowej – w celu ewentualnego natychmiastowego zabezpieczenia śladów po przestępstwie, które do zgonu mogło doprowadzić.

Trudno się zatem dziwić, że przy odrobinie złej woli przepisy te prowadzą do licznych problemów – w tym kłopotów ze znalezieniem chętnego do stwierdzenia zgonu osoby, która nie była tak miła i nie poczekala z oddaniem ostatniego tchnienia na dowieszenie do placówki ochrony zdrowia.

Na wystawieniu karty zgonu potencjalne problemy się nie kończą – na co wskazało NIK w ramach ostatnio przeprowadzonej kontroli zarządzania cmentarzami komunalnymi. Co prawda ustawową zasadą jest prowadzenie przez gminy cmentarzy komunalnych, to jednak sytuacja wygląda bardzo różnie w różnych regionach kraju. W całym województwie łódzkim jest zaledwie 12 cmentarzy komunalnych, w województwie mazowieckim – wielkim obszarowo i ludnościowo – 26 cmentarzy. Z kolei w województwie zachodniopomorskim jest 476 cmentarzy komunalnych, a w województwie lubuskim – 328 cmentarzy. W praktyce zatem na większości obszaru kraju pochówki są zapewniane na cmentarzach wyznaniowych – w praktyce rzymskokatolickich.

Warto w tym miejscu wskazać, że w ocenie NIK gminy prowadząc cmentarze komunalne są zobowiązane zapewnić powszechny dostęp do komunalnych usług cmentarnych. Z tego względu stwierdził, że opłaty za pochowanie zwłok nie powinny mieć charakteru komercyjnego i ubolewał, że ze względu na brak jednolitego, ogólnokrajowego katalogu usług cmentarnych trudno jest porównać cenniki poszczególnych gmin. Niektóre skontrolowane gminy pobierały bowiem opłatę wyłącznie za miejsce grzebalne, podczas gdy inne dodatkowo pobierały – jednorazową lub coroczną – opłatę za korzystanie z urządzeń cmentarnych. Prowadziło to do znaczącego zróżnicowania całkowitego kosztu miejsca grzebalnego (obliczanego w skali 20-letniej). W Luboniu koszt ten zamykał się kwotą 255 zł, a w Koninie – 1980 zł. Taka różnica na pierwszy rzut oka może szokować; jednakże po bliższym przyjrzeniu się sytuacji trudno jest z góry mówić o arbitralności rozstrzygnięcia.

Po pierwsze – każdy grób zajmuje określone miejsce na nieruchomości, którą wcześniej gmina musiała nabyć. Skoro w różnych miejscowościach różne są koszty metra kwadratowego nieruchomości to w sposób oczywisty musi się to przekładać na cenę miejsca grzebalnego. Dla uzyskania odpowiedniej perspektywy warto zauważyć, że cena miejsca parkingowego – mającego powierzchnię porównywalną z powierzchnią grobu – liczona jest w tysiącach złotych.

Po drugie – w zależności od gminy różny jest zakres usług świadczonych w zakresie utrzymania cmentarza. Woda może pochodzić tak jak dawniej z wykopanej

studni, a może też pochodzić z rozprowadzonego po całym terenie wodociągu (przy czym za tak doprowadzoną wodę koszty normalnie się ponosi). Główne aleje cmentarne mogą być w zimie odśnieżane, a może być to pozostawione staraniom samych zainteresowanych.

Po trzecie – obowiązujące w danym miejscu zwyczaje bezpośrednio przekładają się na koszty funkcjonowania cmentarza. Dotyczy to chociażby kosztu wywozu śmieci, który na obszarach charakteryzujących się pewną wystawnością pamięci o zmarłych może być bardzo znaczący.

Określone różnicowanie jest zatem niezbędne i biorąc pod uwagę zgodny z prawem tryb ustalania opłat – poprzez właściwy organ stanowiący gminy – nie dostrzegam w takim różnicowaniu szczególnego problemu. Nie chciałbym zatem by wynikiem wyczytania się w wyniki kontroli NIK był pomysł ustalenia przez kogoś z ministrów ogólnopolskiego cennika komunalnych usług cmentarnych. W ten sposób po raz kolejny ograniczona zostałaby samodzielność działania samorządu.

30 października 2016 r.

8.7. Drogowy grzech pierworodny

W chwili odradzania powiatów otrzymały one jako drogi powiatowe te drogi zarządzane do tej pory przez państwo, które na mocy rozporządzenia nie otrzymały statusu dróg krajowych lub wojewódzkich. Konsekwencje takiego sposobu ustalania sieci dróg powiatowych trwają do dnia dzisiejszego i trwać będą – do chwili zdecydowanej interwencji ustawodawcy.

Skoro w roku 1998 drogi zarządzane przez państwo mogły być zaliczone wyłącznie do kategorii dróg: krajowych, wojewódzkich i powiatowych to w sposób oczywisty nie można było jednocześnie zadbać o zgodność charakteru każdej drogi z ich cechami definicyjnymi wynikającymi z ustawy o drogach publicznych. O ile zatem drogami krajowymi stały się faktycznie najważniejsze drogi w kraju, zaś drogami wojewódzkimi – niezaliczone do dróg krajowych połączenia o znaczeniu regionalnym między miastami oraz drogi o znaczeniu obronnym, to z konieczności wszystkie pozostałe stały się drogami powiatowymi.

Było to o tyle istotne, że w skali kraju występowało bardzo duże zróżnicowanie – wynikające często z uwarunkowań historycznych. O ile zatem w niektórych miejscach przez państwo rzeczywiście zarządzane były drogi o jakimś ważniejszym znaczeniu, to w innych – były to również drogi prowadzące w szczerze pole – takie, które z powiatowym znaczeniem nie miały nic wspólnego. Warto w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z przepisami prawa drogami powiatowymi powinny być wyłącznie drogi stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Drogi obsługujące wewnętrznie gminę powinny być w najlepszym przypadku drogami gminnymi.

Wiele powiatów rozpoczęło zatem swoją współczesną historię z bagażem dróg dla siebie zbędnych, w tym również gruntowych. Przez kolejne lata sytuacja nie

ulegała poprawie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami zmiana kategorii drogi następuje za zgodą obu zarządów – zarówno obecnego, jak i potencjalnego przyszłego. O ile powiaty chętnie by się pozbyły niektórych dróg, to gminy niekoniecznie są chętne je przyjmować. Po co bowiem brać na swoje barki kolejne naście, czy dziesiąt kilometrów, które trzeba będzie utrzymywać i remontować, skoro obecnie ktoś jest już tym obciążony, a ze zmianą kilometrażu dróg pieniędzy nie przybędzie? Czasami gminy wykazywały zainteresowanie – warunkując jednak to uprzednim remontem kapitałnym drogi. Tyle, że prowadzi to do absurdu – aby pozbyć się ze swojego zasobu drogi nie mającej charakteru powiatowego należy najpierw – kosztem dróg rzeczywiście dla powiatu istotnych – tą drogę w całości wyremontować!

Niektóre powiaty wpędziły się zresztą w dodatkowe kłopoty. W czasach, gdy funkcjonowała część drogowa subwencji ogólnej jeszcze dodatkowo przejmowały od gminy drogi, aby zwiększyć swoje dochody. Na krótką metę to działało bardzo dobrze; w długiej perspektywie czasu – już niekoniecznie. Część drogowa subwencji przestała istnieć, a drogi pozostały na głowie powiatów – gdyż gminy niekoniecznie chciały przyjmować je z powrotem.

Oczywiście sytuację rozbieżności między siecią dróg powiatowych a ich definicją utrzymywać można – tyle, że prowadzi to do sytuacji, w której – wobec ograniczonego zasobu środków w budżetach powiatów – najważniejsze dla lokalnego układu komunikacyjnego drogi muszą konkurować o środki z lokalnymi drózkami. Drózkami mającymi często zdecydowanie silniejsze społeczne poparcie, bo w odróżnieniu od dróg stanowiących szkielet sieci i jako takich mających często charakter tranzytowy, mieszka przy nich dostatecznie liczna grupa wyborców.

Wydaje się, że po upływie lat prawie dwudziestu nadszedł czas na uporządkowanie tej sprawy. Wątpię czy uda się to metodami konsensualnymi. Może zatem warto – aby nie mieszać w sprawę bezpośrednio administracji rządowej – powołać drogowy trybunał arbitrażowy – z udziałem przedstawicieli poszczególnych poziomów samorządu – który w oparciu o składane wnioski dokona rekatagoryzacji dróg lokalnych. Pojawia się tylko pytanie czy komukolwiek starczy odwagi do podjęcia takiego działania.

17 kwietnia 2016 r.

8.8. „Złomy” pozostaną na naszych drogach

Zmiana systemu sprawowania nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów i nad diagnostami nie spowoduje wyeliminowania z ruchu niesprawnych pojazdów. Ich duża liczba jest bowiem spowodowana zupełnie innymi przyczynami.

W minionym tygodniu Najwyższa Izba Kontroli opublikowała informację o wynikach kontroli dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego. Wbrew tytułowi kontrola nie objęła jednak całokształtu zagadnień z tym związanych, lecz skupiła się na problematyce sprawowania nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi stacje kontroli pojazdów, jak i zatrudnionymi w nich diagnostami. Działalność starostów w tym zakresie została oceniona negatywnie, czemu zresztą trudno jest się dziwić.

Wbrew pierwszemu wrażeniu jakie można odnieść kontrola nie była przeprowadzona na reprezentatywnej próbie powiatów, tylko na próbie celowanej. Zostały do niej wybrane te powiaty, w których – na podstawie zebranych informacji – można było spodziewać się problemów. I problemy faktycznie zaistniały. Oczywiście lepiej, by ich nie było i by nie musiały zostać stwierdzone. Jednak nie mogą one służyć do wyciągania wniosków odnośnie sytuacji w całym kraju. Wnioski te zresztą mają marginalne znaczenie dla całokształtu problemu. Nawet gdyby w ramach istniejącego prawa wszystkie obowiązki nadzorcze jak kraj długi i szeroki były wzorowo wykonywane, to liczba niesprawnych technicznie pojazdów poruszających się po drogach zmalałaby w niewielkim stopniu. Istnieją bowiem zbyt silne bodźce działające w przeciwną stronę.

Przed wszystkim prowadzenie stacji kontroli pojazdów jest w polskim systemie prawnym traktowane jako działalność gospodarcza – co prawda regulowana, ale jednak podlegająca co do zasady mechanizmom rynkowym, w tym i konkurencji. Czy jednak mogą między sobą konkurować poszczególne stacje kontroli? Procedura badania technicznego jest ściśle określona prawem; stawka opłaty jest też ustalana prawem i jest identyczna w całym kraju; dodatkowych usług stacje kontroli pojazdów co do zasady prowadzić nie mogą. Czy zatem mogą przyciągać klientów do siebie poszczególni przedsiębiorcy? Liberalnym podejściem do stwierdzonych w toku badania nieprawidłowości. Oczywiście, że jest to niezgodne z prawem. Tyle, że mając wybór między zamknięciem firmy przy zachowaniu wszystkich przepisów, a funkcjonowaniem z przymrużeniem oka na niektóre rzeczy – wielu przedsiębiorców wybierze to drugie rozwiązanie. Zwłaszcza, że tego oczekują ich klienci – właściciele pojazdów.

Ci bowiem przegląd techniczny samochodu traktują jako swoiste administracyjne przedłużenie ważności dowodu rejestracyjnego pojazdu, a nie czynność, która ma w pierwszym rzędzie zapewnić im bezpieczeństwo na drodze. Trudno się zresztą takiemu spojrzeniu dziwić skoro doroczny raport o stanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym w 2015 r. wskazał, że zaledwie... 0,12% wypadków samochodowych spowodowanych było niesprawnością techniczną pojazdu. Dla porównania odsetek ten w Niemczech sięga 7%. Oznacza to, że albo mamy najlepszy stan samochodów w całej Europie, albo też statystyki są niedokładne. Nietrudno stwierdzić, że mamy do czynienia z tą drugą sytuacją, gdyż potwierdzają to bardziej szczegółowe dane. Na owe 0,12% niesprawnych technicznie pojazdów składały się przede wszystkim braki w oświetleniu (53,8% przypadków) oraz w ogumieniu (18,5%) – a więc takie usterki, które są praktycznie natychmiast widoczne. W przypadkach, w których policja, czy prokuratura musiałyby angażować biegłych, badać powypadkowy pojazd, ponosić związane z tym koszty, wydłużać postępowanie – łatwiej jest zrzucić winę na uniwersalne „niedostosowanie prędkości do warunków jazdy”. Skoro właściciel wiedział, że pojazd jest praktycznie pozbawiony układu hamulcowego to, skoro rozwinął prędkość większą niż 10 km/h, niewątpliwie niedostosował jej do warunków jazdy...

Efekty uboczne wadliwej statystyki są oczywiste. Społeczna świadomość konsekwencji poruszania się niesprawnym technicznie pojazdem jest bardzo mała. Ryzyko

też jest niewielkie – a byłoby zdecydowanie większe, gdyby np. właściciele niesprawnych technicznie pojazdów powszechnie ponosili zwiększoną odpowiedzialność odszkodowawczą w przypadku spowodowania wypadku z przyczyny stanu technicznego pojazdu. Albo w wersji minimum – byli surowo karani za niepoddanie pojazdu badaniu technicznemu. Bo przecież pojazdy, które przeszły badanie dzięki łaskawości diagnosty to wierzchołek góry lodowej; duża liczba pojazdów, zwłaszcza tych poruszających się wyłącznie lokalnymi drogami, badaniom nie jest poddawana. Prawdopodobieństwo ich wyłapania przez organy ochrony prawa jest bowiem bardzo małe. Sytuację być może zmieni CEPiK 2.0 – gdy już zostanie wprowadzony. Wydaje się jednak, że jeszcze bardziej skuteczne byłoby wprowadzenie – na wzór niemiecki – obowiązkowych naklejek potwierdzających poddanie pojazdu badaniu technicznemu.

Bez chociażby takich zmian legislacyjnych koncentrowanie się na jakości nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów ma walor jedynie poznawczy. Bo sytuacji w za-uważalny sposób na pewno nie poprawi.

9 kwietnia 2017 r.

9 | Pod wpływem okoliczności

Część felietonów z minionych czterech lat trudno jest zakwalifikować do jakiejś szerszej kategorii. Powstawały one w odpowiedzi na jakieś bieżące wydarzenie – czasami opublikowanie informacji o wynikach kontroli przez NIK, czasami na przebieg prac legislacyjnych, czasami wreszcie wydarzeń nadzwyczajnych – takich jak śmierć Pawła Adamowicza.

9.1. Chybiona diagnoza, ale kuracja szybka

„To co zwiemy różą, pod inną nazwą nie mniej by pachniało” – ten szekspirowski cytat warto zadedykować resortowi zdrowia. Służba zdrowia nie zostanie uzdrowiona tylko dlatego, że w języku prawnym miejsca leczenia pacjentów przestaną być przedsiębiorstwami podmiotu leczniczego, a staną się zakładami leczniczymi.

Jednym z ważnych elementów uchwalonej w ubiegłym tygodniu nowelizacji ustawy o działalności leczniczej jest bowiem opisana zmiana terminologii. Zmiana nie mająca żadnego racjonalnego znaczenia, gdyż pacjenci i tak postępują się określeniami języka potocznego. Mająca natomiast z pewnością znaczenie symboliczne – podkreślające, że wg wyobrażeń rządu ochrona zdrowia to najwyraźniej coś do czego nie stosuje się ogólnych zasad rządzących działalnością gospodarczą oraz ekonomią.

Istotnie – ochrona zdrowia dotyczy bardzo istotnego i społecznie wrażliwego tematu. Nie oznacza to jednak, że może być całkowicie oderwana od elementarnego rachunku ekonomicznego. Udzielane świadczenia kosztują, a koszty te muszą być przez kogoś pokryte. Nie jest ważne, czy tym kimś jest budżet, czy ubezpieczyciel – jeśli dochody będą mniejsze od wydatków zaistnieje strata. Zamiast majstrowania przy nazwach należałoby raczej skupić się na kompleksowej diagnozie przyczyn obecnej sytuacji w służbie zdrowia. Ministerstwo Zdrowia zapomniało bowiem, że z systemem ochrony zdrowia jest jak z pacjentem. Aplikowanie kuracji musi być przemyślane. Proponowanie leczenia w oparciu o chaotycznie i cząstkowo postawioną diagnozę może przynieść więcej szkody niż pożytku.

Tymczasem tempo prac nad projektem ww. ustawy było ekspresowe. Pierwsze czytanie miało miejsce w środę (coś tak około 1:00) ze środy na czwartek minionego tygodnia. Komisja Zdrowia rozpatrywała ogólne założenia projektu w czwartek od 9:30 rano, a poszczególne przepisy – nieco później, bo od 16:00. Drugie czytanie odbyło się w nocy z czwartku na piątek, a w piątek w ramach bloku głosowań ustawa została uchwalona. Nic temu nie mogło przeszkodzić – gdy jeden z postów partii rządzącej, uznany zresztą specjalista w dyskutowanej dziedzinie, pod

wpływem argumentów ze strony przedstawicieli samorządu zgłosił poprawkę ingerującą w projekt, to po przerwie w obradach Komisji tę poprawkę wycofał. Plotki jakoby został przywołany do porządku pozostawiam bez komentarza.

Co do samej kuracji – tytułem przykładu: trudno dopatrywać się jednoznacznie pozytywnych konsekwencji praktycznie całkowitego zablokowania procesów prywatyzacyjnych. Od lat było wiadomo, że forma prawna funkcjonowania szpitala nie ma wpływu na możliwość korzystania w nim ze świadczeń gwarantowanych finansowanych ze środków publicznych. Narodowy Fundusz Zdrowia świadczenia te kontraktował zarówno w szpitalach publicznych, jak i prywatnych. Z tego punktu widzenia to, kto jest właścicielem szpitala miało znaczenie drugorzędne.

Po co zatem wprowadzać zakaz zbywania na rzecz podmiotów prywatnych udziałów (akcji) odpowiadających ponad 49% kapitału zakładowego spółki prawa handlowego prowadzącej działalność leczniczą?

Zresztą sam zakaz świadczy o hipokryzji – uczciwiej byłoby wprowadzić zakaz całkowity. Jednocześnie bowiem wprowadzany jest zakaz wypłaty dywidendy w podmiotach, w których udział podmiotu publicznego wynosi co najmniej 51%. Po co więc podmiot prywatny ma stawać się udziałowcem (akcjonariuszem)? Po to, aby nie mieć decydującego wpływu na zarządzanie, za co nie będzie miał żadnych dochodów?

Po co wykreślać możliwość przekształcania przynoszących straty samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego? Fakt, że przekształceń tych nie było zbyt dużo nie oznacza jeszcze zbędności przepisu. Ewentualna groźba przekształcenia działała chociażby mitygująco wobec poszczególnych grup pracowniczych w zakresie wysuwania nowych roszczeń płacowych. Co ich teraz ma powstrzymać? Podmiot tworzący będzie miał alternatywę – albo sptać całą stratę wygenerowaną przez szpital, albo też zlikwidować go. Biorąc pod uwagę, że w warunkach lokalnych decyzje o likwidacji są podejmowane jako ultima ratio, co do zasady najpierw będzie sptać strata. Poszczególne powiaty wykrwawią się zatem ratując swoje własne placówki – niezależnie od tego czy strata będzie efektem nie najlepszego zarządzania, czy też celowego zaniżania kontraktów przyznawanych poszczególnym szpitalom powiatowym.

Odrębną kwestią jest wprowadzenie współfinansowania świadczeń gwarantowanych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego – o czym pisaliśmy nie tak dawno w felietonie.

Popuszczając wodze fantazji można wyobrazić sobie, że teraz nastąpi przerzucanie odpowiedzialności na samorząd za ochronę zdrowia. Pielęgniarki chcą więcej zarobić? Przecież może dołożyć pieniądze powiat. Kolejka chętnych na określone świadczenie gwarantowane sięga pięciu lat? Przecież gmina może w trosce o mieszkańców świadczenia te sfinansować. Oczywiście bardzo szybko pieniędzy zabraknie. A wtedy w kampanii wyborczej przed wyborami w roku 2019 usłyszymy, że najwyraźniej samorząd nie stanął na wysokości zadania i tak właściwie to należy rozważyć czy jego istnienie dalej jest uzasadnione.

Oby to była tylko fantazja.

12 czerwca 2016 r.

9.2. Summum ius, summa iniuria

Tytułowa paremia – oznaczająca, że szczyt prawa, szczytem bezprawia – została sformułowana już w starożytnym Rzymie. Miała ona przypominać, że ścisłe trzymanie się litery prawa potrafi prowadzić do niesprawiedliwych rozstrzygnięć.

Nie sposób nie przypomnieć sobie tej zasady przy analizie informacji prasowych dotyczących wniosku Centralnego Biura Antykorupcyjnego w sprawie wygaszenia mandatu Prezydenta Lublina. Przesłanką do stwierdzenia wygaszenia mandatu ma być fakt zasiadania przez niego w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 21 stycznia 2016 r. w radzie nadzorczej spółki PZU Życie S.A.

Przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Co do zasady zakazują one wójtom, burmistrzom i prezydentom miast zasiadania w radach nadzorczych spółek prawa handlowego; wprowadzają jednak wyjątek w przypadku, gdy osoby takie zostały zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego.

Aktualnie jedynym akcjonariuszem PZU Życie S.A. jest PZU S.A., co oznacza że właśnie ta ostatnia spółka działając jako zgromadzenie wspólników wybiera członków rady nadzorczej. CBA wskazało, że Skarb Państwa nie ma w PZA S.A. większościowego pakietu akcji (jak można sprawdzić od 10 czerwca 2011 roku do dziś udział ten wynosi 35,1875%), zatem spółka ta nie jest podmiotem, który jest objęty wyłączeniem z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. To z kolei oznacza, że Prezydent Lublina złamał przepisy ustawy, a w konsekwencji jego mandat wygaśnie.

Problem tkwi jednak w tym, że przepis postuluje się pojęciem „zgłoszenia”, które może być w bardzo różny sposób interpretowane. Jak wynika z informacji prasowych zgłoszenia Prezydenta Lublina jako kandydata na członka rady nadzorczej PZU Życie S.A. dokonał na Walnym Zgromadzeniu PZU S.A. przedstawiciel Skarbu Państwa, przy czym w dodatku – ze względu na rozproszenie akcjonariatu – dysponował on głosem decydującym. Rzekomo taka sytuacja została uznana za dopuszczalną w świetle przepisów antykorupcyjnych w opiniach prawnych sporządzonych przez uznanych specjalistów z zakresu prawa spółek handlowych.

Prawnicy pytani aktualnie o ocenę prawną wskazują co do zasady, że jest ona trudna do jednoznacznego sformułowania – tak ze względu na nieprecyzyjne przepisy prawa, jak i brak przedstawienia szerszemu gronu wszystkich okoliczności sprawy. O ile w przypadku CBA ten drugi problem odpada, to nieprecyzyjność przepisów pozostaje. A skoro rozważamy tutaj istotną ingerencję w funkcjonowanie jednostki samorządu terytorialnego, to moglibyśmy oczekiwać nieco pogłębionej refleksji – chociażby przez pryzmat funkcji przepisów antykorupcyjnych. Mają one co do zasady przeciwdziałać osiągnięciu nieuzasadnionych korzyści ze sprawowania funkcji publicznej. Tak mogłoby być np. gdyby jakiś prywatny inwestor działający na terenie miasta powoływał do rad

nadzorczych swoich spółek prominentnych samorządowców – płacąc im za to hojne wynagrodzenie. Skojarzenia korupcyjne same się tu nasuwają. W ocenianej sytuacji mamy do czynienia z wybraniem do rady nadzorczej spółki działającej w skali całego kraju, w dodatku znajdującej się właściwie pod faktyczną pośrednią kontrolą Skarbu Państwa. Czy można się tu dopatrzeć zagrożeń korupcyjnych? Każdy musi odpowiedzieć sobie na to samodzielnie. Odpowiedź może być oczywiście różna.

Natomiast ograniczenie się do samej literalnej analizy przepisów może sprawić, że istotnie – litera prawa zachowana zostanie, co nie znaczy że zatryumfuje sprawiedliwość.

27 listopada 2016 r.

9.3. Złudzenie bezpieczeństwa

Nikt nie zostawia otwartych na noc drzwi do urzędu – słusznie przyjmując, że stanowiłoby to poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa. Repertuar fizycznych środków ochrony jest zresztą znacznie szerszy. W wielu urzędach do dziś dnia zabezpiecza się drzwi staromodnymi plastelinowymi plombami, a okna parteru są przezornie zabezpieczone kratami. Obawiam się jednak, że podejście „mój urząd – moją twierdzą” niekoniecznie rozciąga się na bezpieczeństwo informatyczne.

W ubiegłym tygodniu w Sejmie odbyła się konferencja poświęcona zagadnieniom cyberbezpieczeństwa w jednostkach samorządu terytorialnego. Kilkudziesięcioosobowej frekwencji nie można uznać za jakiś wielki sukces – nawet uwzględniając fakt, że był to okres przedświąteczny, z samej swojej natury ciężki dla samorządowców. Liczba uczestników była raczej wynikiem poziomu świadomości, czy raczej braku świadomości cyberzagrożeń w środowisku samorządowym.

A jest to objaw bardzo niepokojący. Przeważająca część incydentów bezpieczeństwa nie jest bowiem związana z jakimiś szczególnie wyrafinowanymi zabiegami informatycznymi, tylko z wykorzystaniem najstabszego ogniwa wszystkich systemów – człowieka. Człowieka, który czasami nie myśli współczesnymi kategoriami; człowieka, którym bardzo łatwo w niektórych przypadkach manipulować. Kilka przykładów.

Corocznie podawany jest ranking najpopularniejszych haset. I corocznie podobne zajmują pierwsze miejsca. Za rok 2016 były to kolejno: 123456 (17% przypadków!), 123456789, qwerty, 12345678 i 111111. Humorystycznie w tym kontekście brzmi informacja, że zauważalny jest wzrost świadomości użytkowników komputerów. Dowodem na to jest rosnąca popularność hasła... 123qwe. Iloma takimi hasłami zabezpieczone są dane na urzędowych komputerach?

Pomijam już te przypadki, w którym monitor jest ozdobiony kolorowymi karteczkami z hasłami do poszczególnych programów. Co prawda do ich odczytania konieczna jest przynajmniej jednokrotna obecność w pokoju, ale ilu klientów urzędu przez taki pokój się codziennie przewija?

Teoretycznie wiemy, że nie należy otwierać załączników do maili pochodzących z niezaufanego źródła. Tyle tylko, że gdy trafia się mail, z którego treści wynika iż dział księgowości prosi o zweryfikowanie poprawności naliczenia nagrody

(w załączniku oczywiście) – ile osób sprawdza poprawność maila nadawcy? Zwykle perspektywa gratyfikacji finansowej wyłącza nam czujność na tyle, że załącznik bezkrytycznie otwieramy. A stąd droga do zainfekowania całej sieci gotowa.

Oczywiście metod dostania się do pożądaných danych jest znacznie więcej. Poprzez słabo zabezpieczone sieci łączności bezprzewodowej, poprzez odpowiednio (co nie znaczy – bardzo skomplikowanie) spreparowane PEN-drive’y, itd. Sytuację dodatkowo pogarsza fakt, że pensje w sektorze publicznym są niekoniernie atrakcyjne dla osób z wykształceniem informatycznym. To z góry pogarsza sytuację urzędów, które niekoniernie dysponują najlepszymi kadrami, a stanowisko ds. bezpieczeństwa urzędu zajmuje ktoś obeznany z zagrożeniami powszechnymi ćwierć wieku temu, a nie dzisiaj.

Konierna jest zatem praca nad poniesieniem poziomu świadomości urzędników samorządowych, a w jeszcze większym stopniu – osób zarządzających poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, w zakresie zagrożeń cybernetycznych. Zwłaszcza, że przestają one być tylko teorią, czy też ograniczają się do utraty jakichś danych z punktu widzenia urzędu mało istotnych. Pojawiają się już bowiem pierwsze przypadki okradzenia jednostki samorządu terytorialnego z niemających pieniędzy. Warto zatem z wyprzedzeniem zadbać o cyberbezpieczeństwo – chyba że chcemy by nasza jednostka była kolejna.

18 kwietnia 2017 r.

9.4. Sami swoi

Póki nie pozbędziemy się przekonania, że tylko uprzednio wybrane osoby – często wywodzące się ze środowiska koalicji czy partii w danym momencie rządzącej – są godne sprawować urzędy, póty nie mamy szans na sprawne funkcjonowanie państwa. Będzie tak zwłaszcza wtedy, gdy w celu wyboru „swojego” administracja będzie gotowa łamać wszystkie standardy.

Być może dla niektórych będzie to zaskoczenie – ale legitymacja partyjna nie jest certyfikatem kompetencji. Jest co najwyżej potwierdzeniem lojalności wobec szefa partii, a dzisiejszy świat jest na tyle skomplikowany, że wymaga przede wszystkim fachowości. Partyjna gorliwość nie zastąpi wiedzy. Nie mówiąc już o tym, że oparcie się wyłącznie na nowym naborze kadr prowadzi do sytuacji w której zanika pamięć instytucjonalna, a wśród pracowników zaczyna brakować osób, które są w stanie wskazać na mankamenty proponowanych rozwiązań. Zaczyna brakować, bo bez wiedzy i doświadczenia owych mankamentów nikt nie jest w stanie dostrzec, a ślepa lojalność zakazuje poddać w wątpliwość głos zwierzchnika.

Przeciwdziałanie wystąpieniu takich sytuacji stało się fundamentem wielu rozwiązań dotyczących trybu obsadzania określonych stanowisk. Począwszy od sztywnej kadencji wybranych osób, poprzez przyjmowanie długości kadencji niektórych organów dłuższej niż kadencja podmiotu wybierającego, czy też trybu konkursowego. Rozwiązania mogą też dotyczyć mechanizmów współdziałania różnych podmiotów przy wyborze osoby na określone stanowisko. Szczególne znaczenie ma

to w tych przypadkach, w których oba wybierające organy mają później na bieżąco współpracować z wybraną osobą.

W strukturze samorządu terytorialnego przypadek taki dotyczy administracji zespolonej na poziomie powiatu, która z jednej strony jest podległa w strukturze hierarchicznej odpowiedniemu organowi branżowemu działającemu w skali województwa, a z drugiej – podlega staroście jako organowi administracji odpowiedzialnemu za dany teren. Pierwotne rozwiązania, przyjęte przy reformie samorządowej 1998 roku przewidywały np. wymóg podwójnej zgody. Wraz z odradzaniem się struktury branżowej coraz słabsze uprawnienia były pozostawiane w rękach starosty. Okazuje się jednak, że nawet one mogą być wykorzystywane sprzecznie z ich ideą.

Oto w pewnym powiecie pojawiła się konieczność obsadzenia stanowiska powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Zgodnie z przepisami inspektora takiego powołuje starosta spośród trzech kandydatów wskazanych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Konstrukcja i tak dająca lepszą pozycję inspektorowi wojewódzkiemu, ale pozostawiająca przynajmniej w rękach starosty jakiś wybór. Tak głosi teoria. A praktyka?

Wojewódzki inspektor i owszem – kandydatury zgłosił. Tyle, że już na etapie próby umówienia się ze wskazanymi kandydatami okazało się, że jeden nie był nawet zainteresowany spotkaniem ze starostą, o objęciu funkcji powiatowego inspektora nawet nie wspominając. Drugi – wybrany i powołany – złożył rezygnację nim objął funkcję.

Procedurę naboru trzeba było powtórzyć. Sytuacja się powtórzyła. Różnica była tylko taka, że powołany kandydat nie złożył rezygnacji, tylko... oświadczenie, że nie czuje się powołany. Funkcji więc nie obejmie.

W tej sytuacji wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego uznał, że starosta uchybił obowiązkowi powołania powiatowego inspektora i korzystając z możliwości przewidzianej prawem wskazał jednego kandydata. Ten oczywiście okazał się chętny do objęcia funkcji.

Analizując sytuację trudno oprzeć się wrażeniu, że pierwsi kandydaci byli przez wojewódzkiego inspektora zgłaszani w ten sposób, by ostatecznie umożliwić wybór jednego z góry upatrzonego kandydata. Wrażenie to utwierdza skwapliwe popieranie przez wojewódzkiego inspektora tezy o nieskuteczności dokonanego przez starostę aktu powołania – choć jest ona w świetle przepisów prawa bezzasadna. Spodziewam się jednak, że teraz zostanie uruchomiona cała machina rządowa, aby wykazać staroście, że ma wybrać jedynie słusznego kandydata. I może się to nawet udać.

Ktoś może powiedzieć – tak dało się zinterpretować prawo, a mechanizmy zabezpieczające były nieskuteczne. Tyle, że mechanizmy takie oparte są na założeniu, że jeśli nawet ktoś nie gra fair, to przynajmniej gra w tą samą grę. Żadna konstrukcja się jednak nie sprawdzi, gdy ktoś na szachownicy postanowi grać nie w szachy, tylko w kręgle.

4 sierpnia 2018 r.

9.5. Groźne memento

Miniony tydzień upłynął w środowisku samorządowym – i nie tylko – pod znakiem tragicznego zdarzenia w czasie gdańskiego finału Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. Rozpoczęty niedzielnym zamachem i poniedziałkową informacją o śmierci Prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza, został zamknięty jego sobotnim pogrzebem. Warto jednak by wydarzenia minionego tygodnia nie przeszły do historii, ale pozostały w naszej pamięci jako przestroga i pouczenie.

Po pierwsze – musimy być świadomi tego, że każda funkcja publiczna wiąże się z ryzykiem i to ryzykiem, którego praktycznie nie sposób zniwelować. W państwach autorytarnych, czy totalitarnych władza może odgrodzić się od społeczeństwa nieprzeniknionym murem; w państwach demokratycznych nie jest to możliwe. W sposób szczególny dotyczy to samorządowców, którzy z samej natury pełnionej funkcji muszą być w bliskim kontakcie z reprezentowaną przez siebie wspólnotą. Starostów, prezydentów miast, burmistrzów, wójtów, radnych możemy spotkać na ulicy każdego dnia. Spotkać tak jak każdego innego sąsiada, nieotoczonego rzeszą ochroniarzy. Bezpieczeństwo lokalnych polityków nie jest zatem zasługą ich ostrożności, ale presji społecznej gwarantującej nietykalność wybranym przedstawicielom. Ta gwarancja okazuje się jednak bezwartościowa, gdy zostaną uwolnione demony nienawiści. Wówczas śmierć wcześniej czy później musi zebrać swoje żniwo. Historia dostarcza wielu takich przykładów – chociażby Abrahama Lincolna, czy Gabriela Narutowicza. Prezydenci dwóch krajów – Stanów Zjednoczonych i Polski – zginęli z ręki samotnych zabójców motywowanych nienawiścią. Warto w tym miejscu przytoczyć słowa wydrukowane w „Kurierze Polskim” po zabójstwie Narutowicza – „płomień do pochodni [zabójcy prezydenta] wyszedł z tej atmosfery nienawiści i gwałtu, którą wytworzyły złe duchy Polski w dniach ostatnich.” Bądźmy zatem ostrożni w podsycaniu złych emocji, bo jeśli później coś złego się wydarzy – nie będziemy mieli moralnego prawa do powiedzenia, że nie jest to naszą winą. W sposób szczególny dotyczy to dziennikarzy, których zawodowym obowiązkiem jest obiektywnie i rzetelnie przedstawiać wydarzenia. Z niemałym zdziwieniem obserwuję ostatnio niektórych publicystów, którzy myślą sobie informację i komentarz, a zatem popełniają błąd, przed którym przestrzega się młodych adeptów pióra już na pierwszym roku studiów.

Po drugie – polityka to w sposób naturalny pole rywalizacji różnych poglądów partyjnych; rywalizacji, która znajduje swoje rozstrzygnięcie w cyklicznym akcie wyborczym. Rywalizacji nie można jednak mylić z wrogością, programowym niszczeniem innych tylko dlatego, że mają inne poglądy. Możemy się z tymi poglądami nie zgadzać, możemy z nimi dyskutować, ale nie powinniśmy deprecjonować innych za posiadane poglądy. Jest to ważne nie tyle z punktu widzenia relacji między dwiema osobami, co z punktu widzenia społeczności jako takiej. Jakakolwiek grupa społeczna, której poszczególne części okopują się we własnych stanowiskach traktując wszystkich innych jako śmiertelnych wrogów szybko ulega dezintegracji – również ze szkodą dla tych, którzy spiralę nienawiści nakręcać zaczęli. Przypomnieć tu należy pamiętne słowa papieża Jana Pawła II wypowiedziane właśnie w Gdańsku

– „Solidarność – to znaczy: jeden i drugi, a skoro brzemię, to brzemię niesione razem, we wspólnocie. A więc nigdy: jeden przeciw drugiemu, jedni przeciw drugim”. Władza samorządowa jest takim właśnie brzemieniem, gdyż jej przedmiotem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb poszczególnych wspólnot. Potrzeb, które na podstawowym poziomie są niezależne od partyjnych sympatii. Tak jak wskazuje parafrazowany na niezliczone sposoby przykład – droga może być w dobrym lub złym stanie, nie należy natomiast do tej, czy do innej partii. Potrzebujemy zatem zdolności do rozmowy z każdym, niezależnie od jego poglądów; rozmowy przeprowadzanej z szacunkiem dla partnera. Zresztą na większy szacunek zasługuje ktoś, kto ma co prawda inne poglądy od nas, ale wynikają one z jego głębokiego przekonania niż ten, kto ma takie same poglądy – ale tylko dlatego, że uznał to za korzystne z punktu widzenia własnych korzyści. I tak jak dzisiaj gorliwie służy jednym rządzącym, tam po zmianie sił równie gorliwie będzie służył innym, nie mając problemu ze spojrzeniem w swoje odbicie w lustrze.

Na zmianę naszych postaw nie pozostało zbyt wiele czasu. Poprzednia niedziela pokazała, że przełamana została pewna istotna granica. Jeśli nie wyciągniemy z tego wniosku, tragicznie zmarły Prezydent Gdańska nie będzie jedyną ofiarą.

20 stycznia 2019 r.

Grzegorz P. Kubalski



Grzegorz P. Kubalski – prawnik, teoretyk i praktyk samorządu terytorialnego. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Fizyki UW. Autor publikacji książkowych, artykułów i głos w czasopismach naukowych. Ekspert samorządowy, od 2008 roku związany ze Związkiem Powiatów Polskich, gdzie obecnie pełni funkcję Zastępcy Dyrektora Biura. Udzielał wsparcia również Kancelarii Prezydenta RP, Ministerstwu Administracji oraz Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej. Ekspert i trener na licznych szkoleniach dla samorządu terytorialnego, w szczególności dot. rozwoju instytucjonalnego, partnerstwa publiczno-prawnego, zarządzania jakością, prawa samorządowego. Czynny samorządowiec – był m.in. Przewodniczącym Rady Powiatu Legionowskiego i Wójtem Gminy Jabłonna. Obecnie członek Zarządu Powiatu Legionowskiego.

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki
(27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa
Plac Defilad 1

tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33

ISBN 978-83-62251-71-1

ISBN 978-83-62251-72-8 (wersja elektroniczna)