



ZARZĄD

Or.A.0715/111/21

Warszawa, 31 maja 2021 roku

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mariusz Bieniek
POWIAT PŁOCKI

Mirosław Czajła
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHELMIŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Szanowny Pan
Michał Cieślak

Minister – Członek Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na Pana pismo z 8 kwietnia 2021 r. SMC.606.17.2021.EM w sprawie zgłaszania propozycji zmian w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego w ramach inicjatywy „Samorząd 3.0. – Rozwój bez barier”, na wstępie pragnę zauważyć, że dla rozwoju samorządów w Polsce konieczne jest podjęcie kompleksowych i zdecydowanych działań, które wzmocnią wspólnoty lokalne pod względem prawnym, organizacyjnym i finansowym.

Z doświadczenia wiemy, że wprowadzanie punktowych poprawek, przy postępującej dysfunkcji systemu prawnego jako całości spowodowanej niestety również nadprodukcją nieprzemyślanych przepisów prawa, nie przyniosą oczekiwanych rezultatów.

W związku z powyższym w imieniu Związku Powiatów Polskich przedstawiam poniższe propozycje w rozbiciu na dwa główne bloki.

I. Wzmocnienie pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z zasadą pomocniczości

1. Wprowadzenie do Konstytucji RP przepisów o trójpoziomym samorządzie terytorialnym.

Uzasadnienie: Obecnie jedyną jednostką samorządu terytorialnego, której status prawny wynika wprost z ustawy zasadniczej jest gmina. Samorząd województw i powiaty zostały wprowadzone przeszło 20 lat. W naszej ocenie należy usankcjonować istniejący stan rzeczy na poziomie regulacji konstytucyjnej.

2. Doprecyzowanie na poziomie Konstytucji RP zakresu dopuszczalnej ingerencji administracji rządowej w sposób wykonywania zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie: Coraz częstszą praktyką stosowaną obecnie przez prawodawcę jest pozostawianie pozorów, iż zadanie nadal pozostaje zadaniem własnym – w sytuacji, w której wprowadza jednocześnie rozwiązania redukujące znacząco samodzielność decyzyjną poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Dobrym na to dowodem jest edukacja, w ramach której wiele decyzji organizacyjnych wymaga „pozytywnej opinii” (czyli w istocie zgody) organu nadzoru pedagogicznego, dyrektorzy mogą być wybrani wbrew woli właściwej jednostki samorządu terytorialnego, a o wysokości wypłacanych wynagrodzeń decyduje przede wszystkim rząd po negocjacjach ze związkami zawodowymi. Zmiana Konstytucji powinna położyć temu kres.

3. Powstrzymanie dążeń do tworzenia kolejnych elementów niezespoleonej administracji rządowej na poziomie powiatów i decentralizacja państwowych inspekcji – w szczególności inspekcji weterynaryjnej oraz inspekcji sanitarnej.

Uzasadnienie: Zarówno doświadczenia z funkcjonowania inspekcji sanitarnej (w szczególności doświadczenia ostatniego roku, które uwidoczniły braki kadrowe i organizacyjne) jak i inspekcji weterynaryjnej związane z walką z chorobami zakaźnymi u zwierząt (np. ptasia grypa czy afrykański pomór świń) pokazały, że działanie tych dwóch inspekcji w oderwaniu od struktur powiatowych uniemożliwia podejmowanie szybkich działań w sytuacjach kryzysowych na poziomie lokalnym. Zamiast wniosków decentralizacyjnych słyszymy natomiast przejawiające się pomysły dalszego osłabienia zespolenia na poziomie powiatów, a nawet tworzenia dodatkowych organów administracji rządowej.

4. Uporządkowanie zasad sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Zgodnie z ust. 2 organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Należy dokonać przeglądu aktów prawnych pod kątem naruszenia powyższej zasady. Skrajnym przykładem są działania kuratorów oświaty, których kompetencjom coraz bliżej już nawet nie do nadzoru, lecz do kierownictwa – ale bez ponoszenia odpowiedzialności za skutki finansowe swoich działań.

5. Zagwarantowanie stabilności prawa lokalnego.

Zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym nie stwierdza się nieważności uchwały organu powiatu po upływie 1 roku od dnia jej podjęcia. Ograniczenie czasowe nie dotyczy jednak przypadku, gdy uchwała jest aktem prawa miejscowego. Analogiczne przepisy dotyczą pozostałych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji możliwe jest stwierdzenie przez sąd nieważności z mocą wsteczną uchwały przyjętej nawet kilkanaście lat wcześniej i to pomimo tego, że wcześniej wojewoda – jako organ nadzoru – nie dopatrzył się jej niezgodności z prawem. W przypadku, gdy uchwała taka dotyczy kwestii finansowych (np. ustalenia stawek opłat za usuwanie i parkowanie pojazdów), może pociągać znaczące skutki budżetowe.

6. Wprowadzenie do Konstytucji obowiązku konsultowania z samorządami projektów aktów prawa powszechnie obowiązującego, jeżeli mogą mieć wpływ na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie: Pomimo zagwarantowania w Karcie Samorządu Lokalnego prawa samorządów do konsultowania z nimi dotyczących ich projektów prawo to jest permanentnie naruszane. Dotyczy to zarówno etapu prac rządowych jak i etapu prac parlamentarnych. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej formalnie gwarantuje samorządom udział w procesie legislacyjnym w odniesieniu do projektów rządowych. W praktyce często pomija się uzgodnienia w oparciu o akt wewnętrzny jakim jest Regulamin Pracy Rady Ministrów. Zwracamy przy tym uwagę, że taka praktyka jest niezgodna z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP.

7. Wprowadzenie do ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej przepisu, z którego jednoznacznie będzie wynikać, że Komisja Wspólna opiniuje projekty aktów prawnych w wersji po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej do zadań Komisji należy opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej. Z punktu widzenia samorządów nie ulega wątpliwości, że dokumenty powinny być przedstawiane do uzgodnienia w wersji po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych. Wtedy bowiem można mówić o dokumencie, który ma charakter dokumentu rządowego a nie dokumentu, który dopiero oczekuje na uzgodnienie po stronie rządowej. Większość resortów respektuje tę zasadę, jednak zdarzają się przypadki uporczywego naruszania tej zasady. Niestety niejednokrotnie skutki tej praktyki są takie, że do Sejmu kierowany jest projektu ustawy z adnotacją o jego uzgodnieniu z KWRiST pomimo dokonania istotnych zmian merytorycznych w projekcie właśnie w wyniku uzgodnień międzyresortowych.

W tym miejscu należy zaapelować do strony rządowej o bieżące uwzględnianie uwag praktyków zgłaszanych w toku uzgodnień i konsultacji społecznych. Jeżeli, już w momencie kiedy toczą się prace legislacyjne zwracamy uwagę na absurdalność proponowanych rozwiązań albo ich niespójność z obowiązującymi przepisami, a uwagi te są zbywane przez urzędników administracji rządowej stwierdzeniami „uwaga nie uwzględniona”, „uwaga stanowi komentarz”, „uwaga wykracza poza zakres regulacji” – bez szerszego spojrzenia na zgłaszany problem, mamy do czynienia z pozorowaniem procesu konsultacji i uzgodnień. Wielu błędów legislacyjnych dałoby się uniknąć gdyby proces legislacyjny był prowadzony przy założeniu, że konsultacje publiczne i uzgodnienia mają pomóc tworzyć lepsze prawo a nie, że jest to kolejna przeszkoda w szybkim przeprowadzeniu procesu legislacyjnego.

II. Wzmocnienie systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego

1. Wprowadzenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach ze zryczałtowanego podatku dochodowego od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne (zmiana art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Uzasadnienie: Zgodnie z przywołanym przepisem w definicji ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych nie mieszczą się wpływy ze zryczałtowanego podatku dochodowego od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne. Skutkiem tego każda zmiana powodująca rozszerzenie grupy podmiotów mających prawo do rozliczenia się ryczałtem powoduje spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego z jednej strony i zwiększenie dochodów budżetu państwa z drugiej, pomimo braku zmiany zakresu zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową i samorządową. Przykładem jest chociażby ustawa z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw, której skutkiem jest ubytek dochodów samorządów o 14 mld zł w perspektywie 10 lat, przy wzroście dochodów budżetu państwa o 16 mld zł.

2. Dywersyfikacja dochodów JST poprzez wprowadzenie transferu środków na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w wysokości uzależnionej od wysokości wpływów budżetu państwa z podatku VAT.

Uzasadnienie: Wprowadzanie zmian w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych polegających na wprowadzeniu kolejnych ulg, zwolnień, podwyższaniu kosztów uzyskania przychodów, obniżanie stawek podatków czy podwyższanie progów podatkowych powoduje, spadek potencjalnych przyszłych wpływów z tytułu podatków dochodowych. Dotyczy to zwłaszcza podatku dochodowego od osób fizycznych. Często jest to uzasadniane chęcią zwiększenia wielkości dochodu rozporządzalnego obywateli. Zwiększony dochód rozporządzalny przenosi się natomiast na zwiększoną konsumpcję, co oznacza również zwiększenie wysokości podatku VAT. W konsekwencji budżet państwa niweluje sobie część luki wynikającej z wprowadzonej ulgi z podatków pośrednich. Możliwości takiej nie ma samorząd terytorialny. Zaproponowane rozwiązanie stabilizuje sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego.

3. Przyznanie powiatom władztwa podatkowego.

Uzasadnienie: Wbrew przepisom Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego polskie powiaty nie mają przyznanego władztwa podatkowego. Jak najszybciej należy usunąć tę niezgodność. Przyczyni się to do wzmocnienia potencjału powiatów w zakresie ich dochodów własnych.

4. Stworzenie nowego systemu opłat urbanizacyjnych i przypisanie części wpływów z nich powiatom.

Przewidziane obecnie w systemie prawnym: opłaty adiacenckie i renta planistyczna mają konstrukcję tak ułomną, że w praktyce są niemożliwe do efektywnego pobierania. Prowadzi to do sytuacji, w której zyski z urbanizacji poszczególnych terenów są sprywatyzowane (i przypadają właścicielowi gruntu), zaś koszty urbanizacji są uspołecznione. System taki nie może być utrzymany, gdyż doprowadzi do niewydolności

jednostek samorządu terytorialnego w zakresie budowy niezbędnej dla nowych terenów: infrastruktury technicznej i infrastruktury społecznej.

5. Stworzenie proceduralnych gwarancji przestrzegania konstytucyjnej zasady adekwatności.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Zmiany muszą być rozumiane w tym kontekście szeroko. To nie tylko przekazanie nowego zadania w całości, to również zmiana standardów realizacji zadań, albo znacząca zmiana warunków ich realizacji (choćby w efekcie podniesienia wysokości płacy minimalnej). Niestety przepisy przewidują bezpośrednio jedynie roszczenie dotyczące wypłaty dotacji w zbyt niskiej wysokości w stosunku do potrzeb. Brak jest analogicznego przepisu zapewniającego ochronę uprawnień wynikających z art. 167 ust. 4 Konstytucji na drodze sądowej. Zachęca to prawodawcę do kolejnych rozwiązań sprzecznych z przywołaną zasadą. Łatwo znaleźć na to potwierdzenie – w toku prac legislacyjnych wielokrotnie spotykamy się z praktyką podwójnych standardów, gdzie przy nakładaniu nowych zadań pracę pracowników samorządowych pomija się albo zaniża jej koszty, a z drugiej strony bardzo dokładnie wycenia się koszty pracy i obsługi zadań administracji rządowej. Przykładem jest działanie Ministerstwa Infrastruktury, które prowadząc prace legislacyjne nad nowelizacją Prawa o ruchu drogowym, która miała wprowadzić regulację polegającą na zatrzymaniu prawa jazdy za przekroczenie 50 km/h poza terenem zabudowanym, w OSR wyceniło koszt wydawania przez starostów 40 tys. decyzji administracyjnych rocznie na 0 zł. To samo Ministerstwo w przypadku innego projektu nowelizacji tej samej ustawy wyceniło koszt wydania jednej decyzji w sprawie odstępstwa od warunków technicznych przez Transportowy Dozór Techniczny (państwowa osoba prawna, podległa ministrowi właściwemu do spraw transportu) na 450 zł.

6. Dokonanie realnego oszacowania kosztów realizacji zadań publicznych (zarówno obligatoryjnych jak i fakultatywnych) przez samorządy w stosunku do osiągniętych dochodów przy założeniu konieczności realizacji zadań publicznych zgodnie ze standardem wynikającym z obowiązujących przepisów prawa.

Uzasadnienie: W naszej ocenie takiej analizy w Polsce nie przeprowadzono nigdy a jest ona podstawą do podejmowania działań w zakresie ustalenia potrzeb dochodowych samorządów. Niestety analiza potrzeb dochodowych ogranicza się często do analizy wysokości wydatków w roku poprzednim, z pominięciem tego w jaki sposób zadania publiczne są realizowane. Od czasu do czasu wyniki kontroli NIK w określonych obszarach obrazują rozdźwięk pomiędzy oczekiwanym sposobem/modeliem realizacji zadań publicznych a rzeczywistymi możliwościami samorządów. Permanentnie pomijane są koszty pracy. Przykładem jest przedstawiony w maju do zaopiniowania Komisji Wspólnej projekt nowelizacji rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, gdzie wysokość minimalnego wynagrodzenia w niemal wszystkich kategoriach zaszeregowania oscyluje w granicach albo poniżej minimalnego wynagrodzenia za pracę. Oczywistym jest, że przykładowo żaden inżynier budownictwa czy geodeta z doświadczeniem zawodowym nie będzie pracował za taką stawkę w starostwie powiatowym. Dalsza polityka pomijania kosztów pracy w samorządach doprowadzi do odpływu profesjonalnych kadr.

7. Opracowanie standardów przygotowania Oceny Skutków Regulacji w zakresie skutków finansowych dla całego sektora finansów publicznych/podmiotów powiązanych z sektorem publicznym oraz wprowadzenie obowiązku imiennego wskazania funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialnych za opracowanie OSR w tej części.

Uzasadnienie: OSR do projektów aktów prawnych często sporządzane są nierzetelnie. Pomijany jest wpływ regulacji na niektóre jednostki sektora finansów publicznych (np. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej) albo jednostki powiązane (np. spółki prawa handlowego ze 100% udziałem jednostek samorządu terytorialnego). Koszty pracy bywają zaniżane (np. dla oszacowania skutków podwyżek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli pomijano szacowanie dodatku wiejskiego, który jest dodatkiem socjalnym ale którego wysokość jest uzależniona od wysokości wynagrodzenia zasadniczego).

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Piłonka

