

# 25 LAT SAMORZĄDNOŚCI

Kongres XXV-lecia Samorządu Terytorialnego  
Poznań, 5 - 6 marca 2015



## PRZESŁANIE

Po przemianach ustrojowych 1989 roku społeczności lokalne, korzystając z odzyskanej autonomii, zmieniły Polskę. Decentralizacja jest powszechnie uważana - także za granicą - za najbardziej udaną z polskich reform. Równocześnie coraz częściej podejmowane są próby jej rzetelnej oceny, dla których punktem wyjścia jest diagnoza stanu polskiej samorządności, o tyle utrudniona, że - poza pracami wykonywanymi przez organizacje samorządowe - nie jest prowadzony profesjonalny monitoring funkcjonowania gmin, powiatów i województw. Nie ulega jednak wątpliwości, co podkreślają opublikowane w ostatnich latach raporty o stanie samorządu terytorialnego, że reforma nie została dokończona, dlatego coraz bardziej widoczne stają się rozmaite deficyty.

Nasze przesłanie nie jest jednak kolejnym ponowieniem listy tych deficytów ani naszych, często powtarzanych postulatów. Zawarta jest w nim wizja docelowa samorządu terytorialnego. Wynika ona wprost z Konstytucji, która ustanawia „*prawa podstawowe dla państwa, oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot*”. Opieramy się również na Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, ratyfikowanej przez Polskę bez wyłączeń.

Realizacja modelu docelowego, opisanego w przesłaniu, przyczyni się do:

- zapewnienia trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju,
- wzmocnienia udziału obywateli i ich organizacji w rozwoju lokalnym i regionalnym,
- wzrostu sprawności i efektywności funkcjonowania administracji publicznej.

### ZASADY USTROJOWE

Samorząd terytorialny działa w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jego samodzielność (także w zakresie definiowania interesu lokalnego albo regionalnego) podlega ochronie sądowej. Nadzór nad wykonywaniem zadań własnych jest sprawowany wyłącznie według kryterium legalności [wylimitowane są niejednoznaczne przepisy].

Prowadząc politykę rozwoju, organy jednostek samorządu terytorialnego mają prawo do ryzyka, a jednocześnie obowiązek podnoszenia jakości zarządzania ryzykiem.

## **ZADANIA**

Jednostki samorządu terytorialnego są **podmiotami polityki rozwoju lokalnego** (zwłaszcza gminy) i **regionalnego** (województwa). Przekazane jednostkom samorządu terytorialnego sprawy publiczne są ich **zadaniami własnymi**, przy czym wszystkie sprawy publiczne, których nie przypisano w ustawach innym podmiotom, są zadaniami własnymi gmin.

**Kompetencje** gmin powiatów i województw, wynikające z ich zadań własnych, są **całkowite i wyłączne**. Ustawy określają zasady wykonywania tych zadań; o sposobie ich realizacji decydują właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego. [*Osiągnięcie tego stanu wymaga przeprowadzenia daleko idącej deregulacji w niektórych dziedzinach.*]

**Gminy** – podstawowe jednostki samorządu terytorialnego – kreują rozwój lokalny (w tym utrzymują infrastrukturę gminną), dostarczają mieszkańcom podstawowe usługi publiczne oraz zapewniają podstawową obsługę administracyjną.

**Powiaty** – komplementarny samorząd lokalny – realizują lokalne zadania ponadgminne (w tym utrzymują infrastrukturę powiatową) oraz koordynują lokalne służby, inspekcje, straże i administracje zespolone.

**Województwa** – podmioty polityki regionalnej – kreują rozwój regionalny (w tym utrzymują infrastrukturę regionalną) oraz koordynują działania innych podmiotów (w tym agencji i funduszy państwowych) na rzecz tego rozwoju. Wszystkie zadania związane z planowaniem rozwoju i świadczeniem usług o znaczeniu regionalnym wykonuje samorząd województwa [*a nie wojewoda*].

## **FINANSE**

Finanse samorządowe stanowią, po uwzględnieniu transferów, 40% finansów publicznych i są pełnoprawnym [*a nie drugorzędnym*] członem sektora finansów publicznych.

Zasoby finansowe jednostek samorządu terytorialnego, oparte na dochodach własnych i subwencjach, umożliwiają realizację ich zadań na określonym w ustawach i aktach wykonawczych poziomie. Zmianom zakresu zadań i wymaganego poziomu ich realizacji towarzyszą adekwatne zmiany zasilania finansowego jednostek. Ubytki w dochodach własnych, wynikające z ulg i zwolnień ustawowych, są rekompensowane.

Dochodami własnymi **gmin** są podatki i opłaty lokalne oraz gminna część podatku PIT, a także udział w podatku CIT. Cechy dochodu własnego posiada także subwencja ogólna. Dochodami własnymi są także opłaty za usługi oraz dochody z majątku. System dochodów jest uzupełniany subwencją wyrównawczą, która umożliwia realizację zadań obowiązkowych w określonym w przepisach prawa standardzie.

Dochodami własnymi **powiatów** są: powiatowa część podatku PIT, udział w podatku CIT oraz opłaty za usługi, w tym administracyjne, a także dochody z majątku. System dochodów jest uzupełniany subwencją wyrównawczą, która umożliwia realizację zadań obowiązkowych w określonym w przepisach prawa standardzie.

Dochodami własnymi **województw** są: regionalna część podatku PIT, udział w podatku CIT oraz opłaty za usługi, w tym administracyjne, a także dochody z majątku. Dochody własne umożliwiają realizację zadań rozwojowych w ramach polityki regionalnej, wspieranej przez programy rządowe. System dochodów jest uzupełniany subwencją wyrównawczą, która umożliwia realizację zadań obowiązkowych w określonym w przepisach prawa standardzie.

**Dotacje celowe** służą do finansowania inwestycji oraz zadań powierzonych (delegowanych do JST) przez Unię Europejską, administrację rządową i inne jednostki samorządu terytorialnego.

Podatek VAT, opłacany w ramach przedsięwzięć inwestycyjnych, który nie podlega odliczeniu, jest zwracany inwestującym jednostkom samorządu terytorialnego w ramach **systemu zwrotu VAT**.

## **MAJĄTEK**

Proces komunalizacji majątku publicznego o znaczeniu lokalnym został zakończony. Zasoby majątkowe, dotychczas administrowane przez agencje rządowe, mające znaczenie dla rozwoju lokalnego albo regionalnego, są **przekazane nieodpłatnie**, odpowiednio gminom, powiatom albo województwom.

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo **swobodnie kształtować gospodarowanie swoim majątkiem**. Stanowi on zasób, który umożliwia realizację zadań a także jest wykorzystywany do wspierania przedsięwzięć rozwojowych w ramach lokalnej albo regionalnej polityki rozwoju, w tym we współpracy z innymi podmiotami.

## **ORGANIZACJA**

Zadania własne są przypisane bezpośrednio właściwym organom jednostek samorządu, a nie podległym jednostkom organizacyjnym.

Gminy, powiaty i województwa mają **swobodę** w dostosowaniu swoich struktur organizacyjnych do lokalnych albo regionalnych uwarunkowań realizacji zadań. Mogą je powierzyć własnym jednostkom organizacyjnym albo podmiotom zewnętrznym: publicznym, społecznym lub prywatnym, z zachowaniem procedur wymaganych prawem.

Przekazanie zadania do realizacji własnej jednostce, albo jednostce kontrolowanej, następuje w akcie założycielskim albo w trybie zamówienia wewnętrznego [*in house*].

Jednostki samorządu terytorialnego, wykonując swoje zadania, mogą swobodnie **współdziałać** z innymi jednostkami, w formach określonych w przepisach prawnych (związki komunalne, porozumienia, stowarzyszenia, spółki, konsorcja, klastry itp.), w tym tworzyć wspólne jednostki organizacyjne.

Delimitacja obszarów współdziałania (obszarów funkcjonalnych) następuje w drodze uzgodnienia między zainteresowanymi (współdziałającymi) podmiotami.

Integracja zarządzania na funkcjonalnych **obszarach metropolitalnych** lub miejskich jest ustawowo uregulowana, w sposób zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

Ustawy umożliwiają **jednolite zarządzanie** infrastrukturą techniczną (zwłaszcza drogową - uliczną) i społeczną **w granicach miast** przez samorząd miasta.

## **GRANICE I TERYTORIA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH I REGIONALNYCH**

**Korekta granic gmin i powiatów** jest przeprowadzana na podstawie rzetelnej i wszechstronnej analizy powiązań funkcjonalnych, uwzględniającej potencjał rozwoju.

Zmiana granic gminy, powiatu albo województwa, wymaga zrozumienia i akceptacji **mieszkańców obszaru będącego przedmiotem wniosku** o zmianę granic, wyrażonej w formie referendum lokalnego.

## **PRZEPISY ANTYKORUPCYJNE**

Przepisy antykorupcyjne są dostosowane do strategii przeciwdziałania korupcji w Unii Europejskiej. **Dotyczą one procedur podejmowania decyzji o istotnym znaczeniu gospodarczym i finansowym, a także osób podejmujących tego rodzaju decyzje.**

Przepisy prawne, określające procedury, **ograniczają do minimum uznaniowość** podejmowania tych decyzji. Oświadczenia majątkowe dotyczą wyłącznie osób podejmujących takie decyzje i podlegają rzetelnej analizie wyznaczonych instytucji.

## **KONSULTOWANIE**

Samorządy są rzetelnie konsultowane w zakresie wszystkich aktów prawnych ich dotyczących, w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz w komisjach parlamentarnych. Mają swoich przedstawicieli w ogólnokrajowych radach działających w zakresie spraw będących w ich kompetencjach oraz komitetach monitorujących krajowych i regionalnych programów rozwoju.

## **PRZEGLĄD PRAWA SAMORZĄDOWEGO**

Realizacja naszego przesłania wymaga dokonania **systemowego przeglądu prawa samorządowego**. Bez tego opisany powyżej model Polski samorządnej nie zostanie osiągnięty, a zmiany ustaw będą nadal interwencyjne, fragmentaryczne i niespójne.

Punktem wyjścia powinno być **powołanie komisji kodyfikacyjnej prawa samorządowego**. Ze względu na jego ustrojowy charakter proponujemy rozważenie możliwości powołania takiej Komisji **w drodze ustawy** przez Sejm, z powierzeniem wykonania tej ustawy (w tym powołania składu osobowego Komisji) Radzie Ministrów.