

**Projekt założeń ustawy o poprawie warunków świadczenia usług  
przez jednostki samorządu terytorialnego.**

**I. OPIS TEMATYKI.**

Administracja publiczna w państwie pojmowana jest, jako ustrojowa funkcja państwa, polegająca na wykonywaniu w sposób ciągły, nieprzerwany i powszechny zadań publicznych. Jednym z podstawowych podmiotów władzy publicznej w Polsce, stanowiącym przy tym najbliższą obywatelom strukturę administracyjną, jest samorząd terytorialny. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Odpowiadają za realizację większości usług publicznych, z których korzystają mieszkańcy. JST zapewniają przede wszystkim usługi komunalne, działanie komunikacji publicznej, kształcenie dzieci i młodzieży, pomoc społeczną oraz prowadzą działalność kulturalną. Administracja samorządowa, jako przejaw zdecentralizowanego systemu wykonywania zadań publicznych realizuje te zadania poprzez swoje organy, urzędy administracyjne i inne jednostki organizacyjne.

Nakierowana na obywatela sprawnie funkcjonująca administracja publiczna – w szczególności na szczeblu samorządu terytorialnego – stanowi podstawę budowania zaufania obywateli do państwa. Z tego też względu zakłada się wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących współpracy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych oraz poprawy warunków usług świadczonych przez samorząd terytorialny i zwiększenia efektywności i elastyczności jego funkcjonowania.

**II. POTRZEBA I CEL PROJEKTOWANEJ REGULACJI.**

Celem projektowanej regulacji jest poprawa warunków świadczenia przez JST usług na rzecz mieszkańców. Realizują go zmiany przepisów zawierające się w czterech grupach tematycznych.

## **II.1. Zwiększenie samodzielności i elastyczności działania jednostek samorządu terytorialnego.**

JST są zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców, powierzchni i potencjału ekonomicznego. To sprawia, że w danych warunkach mogą być uzasadnione odmienne modele zarządzania usługami i struktury organizacyjne. Samorząd terytorialny istnieje po to by, będąc najbliżej mieszkańców, móc organizować proces dostarczania usług zgodnie z lokalnymi potrzebami. Dlatego prawo powinno w większym stopniu umożliwiać wybór sposobu wykonywania zadań publicznych. Do zwiększenia elastyczności w zarządzaniu przyczyni się także większa swoboda w kształtowaniu wybranych struktur.

## **II.2. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego.**

Specyfika obszarów funkcjonalnych, w tym tzw. obszarów metropolitalnych powoduje, że pomimo istnienia różnego rodzaju form współpracy jednostek administracyjnych, usługi publiczne są zarządzane przez różne władze samorządowe, zgodnie z ich właściwością miejscową. Występuje w nich problem braku koordynacji zadań o znaczeniu strategicznym, np. planowania przestrzennego czy publicznego transportu zbiorowego. W obszarach metropolitalnych współpracę ułatwi możliwość powoływania związków gminno-powiatowych, usprawnienie procedury podejmowania decyzji przez związki jednostek samorządu terytorialnego oraz przyspieszenie procedury rejestracji związków.

## **II.3. Dobrowolne łączenia jednostek samorządu terytorialnego.**

Szereg samorządów gminnych i powiatowych to jednostki małe i słabe finansowo. W sytuacji starzenia się społeczeństwa jednostki te mogą nie być w stanie efektywnie realizować swoich zadań. Analizy demograficzne pokazują, że w średnim okresie w Polsce będzie następować spadek liczby osób w wieku produkcyjnym i wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Może to być źródłem spadku dochodów, a równocześnie wzrostu wydatków w samorządach. Tendencja ta najsilniej zaznaczać się będzie w mniejszych samorządach. Już teraz małe gminy (do 5 tys. mieszkańców) mają problemy związane z wyższymi kosztami działalności, brakiem wystarczającego zaplecza kadrowego, niekorzystną strukturą demograficzną czy migracjami. Działają więc w pogarszających się warunkach. Ogranicza to ich szanse rozwojowe, a tym samym możliwość wpływania na podniesienie jakości życia swoich mieszkańców. Jednym z możliwych rozwiązań wyżej wskazanych problemów jest dobrowolne łączenie samorządów. Dlatego proponuje się zmodyfikowanie zachęty do ich łączenia się tak, aby była korzystniejsza dla mniejszych

jednostek. Ich wprowadzenie ma zachęcić JST do łączenia się. Wiązać się to będzie jednocześnie z rozstrzygnięciem niektórych kwestii problemowych dotyczących tworzenia nowej jednostki w wyniku połączenia. Dotyczyć to będzie w szczególności następstwa prawnego nowej jednostki, zakresu obowiązywania uchwalonych dotychczas aktów prawa miejscowego, czy też gospodarki finansowej utworzonej jednostki, a w szczególności uchwalenia jej budżetu oraz kwestii związanych z wyborem nowych organów.

#### **II.4. Poprawa procedur realizacji zadań.**

Dzięki akcji „*Sprawne państwo – sprawny samorząd terytorialny*” Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji otrzymało od samorządów terytorialnych propozycje zmian doprecyzowujących lub upraszczających regulacje na co dzień stosowane przez JST. Proponuje się ich wdrożenie, by wyeliminować istniejące problemy, poprawić stosowanie prawa, ułatwić realizację zadań i zmniejszyć ich pracochłonność.

Planowane zmiany wychodzą naprzeciw oczekiwaniom władz samorządowych. Były one wielokrotnie wyrażane w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz stanowiskach organizacji przedstawicielskich samorządów.

### **III. ZAKRES PRZEWIDYWANEJ REGULACJI I ZASADNICZE KWESTIE WYMAGAJACE UREGULOWANIA.**

#### **III.1. Zwiększenie samodzielności i elastyczności działania jednostek samorządu terytorialnego.**

##### **III.1.1. Stan obecny rozwiązań.**

Samodzielność i elastyczność działania samorządu terytorialnego ograniczają obecnie rozwiązania szczegółowo opisujące ich struktury organizacyjne. Zamiast o samorządzie, przepisy często stanowią o samych instytucjach samorządowych, np. urzędach, ośrodkach pomocy społecznej, powiatowych centrach pomocy rodzinie, domach pomocy społecznej czy instytucjach kultury. W konsekwencji, z 2809 JST „wydziela” się blisko 59 tys. jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Tym samym, każda jednostka samorządu terytorialnego przypomina raczej zbiór instytucji, niż jeden organizm. Istnieje również blisko 6 tys. samorządowych osób prawnych.

## Samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych.

Samorządowe jednostki organizacyjne	Nieposiadające osobowości prawnej	Posiadające osobowość prawną	SUMA
gminne	42 056	4 213	46 269
powiatowe	16 085	194	16 279
wojewódzkie	718	289	1 007
samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	-	1 237	1 237
<b>SUMA</b>	<b>58 859</b>	<b>5 933</b>	<b>64 792</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego z REGON (2011 r.)

Z perspektywy danego samorządu dla realizacji zadań nie zawsze konieczne jest posiadanie osobnej instytucji, której wymagają przepisy. Przykładowo, w małej gminie do zadań pomocy społecznej musi być wyodrębniony ośrodek pomocy społecznej, a zadania te mogliby wykonywać pracownicy socjalni zatrudnieni w urzędzie gminy. Obowiązek posiadania biblioteki publicznej w gminie oznacza, że sąsiadujące gminy nie mogą zapewnić wspólnie usług bibliotecznych, choć dawałoby to czytelnikom dostęp do większego księgozbioru. Niezależnie od obowiązku prowadzenia biblioteki publicznej jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot zakładający i prowadzący szkołę zobowiązana jest do zapewnienia uczniom dostępu do biblioteki szkolnej, a realizacja tego obowiązku nie może być wypełniona poprzez utworzenie jednej instytucji dla realizacji obu celów.

Często prawo wymaga, by określone usługi samorządowe świadczone były w konkretnych formach organizacyjnych. W wielu przypadkach obowiązujące rozwiązania są nieracjonalne z punktu widzenia specyfiki usług. Przykładowo działalność, która jest nieodpłatna, a tym samym istotnie dotowana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, musi być wykonywana w ramach formy organizacyjnej posiadającej osobowość prawną (instytucja kultury). Osobowość prawna ma sens tam, gdzie trzeba wydzielić ryzyko, połączyć kapitały różnych właścicieli, czy celem jest samowystarczalność danej instytucji. W przypadku niektórych instytucji kultury, w obecnym stanie prawnym, nie zachodzi żadna z tych przesłanek.

Prawo nakłada na samorządowe jednostki nieposiadające osobowości prawnej szereg wymogów organizacyjnych. Obecnie nawet jeżeli dana jednostka organizacyjna zatrudnia kilka osób, musi mieć plan finansowy, własną politykę rachunkowości, głównego księgowego, występować w charakterze pracodawcy, płatnika PIT i składek na ubezpieczenie społeczne, rozliczać VAT, prowadzić archiwum zakładowe itp. Ogranicza to możliwość prowadzenia wspólnej obsługi różnych jednostek organizacyjnych w ramach całej jednostki


samorządu terytorialnego, np. księgowości. Wymogi dotyczące działania organizacji generują koszty administracyjno-obługowe, które mogłyby być niższe.

Zwiększenie zdolności JST do kształtowania struktur organizacyjnych w wielu przypadkach ułatwi dostosowanie modeli zarządzania do warunków lokalnych. Przyczyni się do integracji usług świadczonych mieszkańcom. Umożliwi w większym stopniu powstawanie centrów usług wspólnych. Łatwiejsza będzie też współpraca samorządów, w szczególności posiadających skromniejsze zasoby.

Zakładane zmiany mają w konsekwencji prowadzić do obniżenia kosztów działalności i racjonalizacji gospodarowania zasobami jednostki samorządu terytorialnego.

### **III.1.2. Propozycje zmiany.**

Uwzględniając powyższe założenia proponuje się:

1. Wprowadzenie możliwości wykonywania zadań ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie (miejskich ośrodków pomocy rodzinie) w ramach, odpowiednio, urzędów gmin i starostw powiatowych (w tym urzędów miast na prawach powiatu).
2. Wprowadzenie możliwości łączenia zadań różnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w danej jednostce samorządu terytorialnego w jednej jednostce organizacyjnej.
3. Stworzenie możliwości prowadzenia gminnej działalności kulturalnej dodatkowo w formie wspólnej jednostki organizacyjnej gmin, przy zachowaniu obowiązku wykonywania określonych zadań i dostępności usług dla mieszkańców.
4. Stworzenie możliwości wykonywania zadań biblioteki szkolnej przez bibliotekę publiczną. 
5. Wprowadzenie możliwości organizowania działalności kulturalnej dodatkowo w formie samorządowej jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego.
6. Wprowadzenie możliwości tworzenia przez JST jednostek organizacyjnych (zarówno posiadających osobowość prawną, jak i jej nieposiadających) do wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej samorządowych jednostek organizacyjnych oraz zapewnienia innych warunków dla ich funkcjonowania.
7. Wprowadzenie możliwości powierzenia kierownikowi samorządowej jednostki organizacyjnej utworzonej do obsługi finansowej zadań głównego księgowego samorządowej jednostki organizacyjnej.

## **III.2. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego.**

### **III.2.1. Stan obecny rozwiązań.**

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Związki międzygminne są odrębnymi od ich uczestników (gmin) podmiotami mającymi osobowość prawną, tworzonymi w celu wspólnego wykonywania przekazanych przez gminy zadań publicznych – zarówno własnych jak i zleconych. Związki międzygminne wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Rejestracja nowego związku międzygminnego, jak też rejestracja zmiany jego statutu, odbywa się na podstawie przepisów rozdziału 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków (Dz. U. Nr 121, poz. 1307).

Ustawa o samorządzie gminnym, zwana dalej „uosg” stanowi, iż utworzenie związku międzygminnego wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Statut jest podstawowym aktem na podstawie, którego związek funkcjonuje. Określa on ustrój związku jako osoby prawnej i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Statut związku powinien określać:

- 1) nazwę i siedzibę związku,
- 2) uczestników (gminy) i czas trwania związku,
- 3) zadania związku,
- 4) organy związku (zgromadzenie i zarząd), ich strukturę, zakres i tryb działania,
- 5) zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku,
- 6) zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku,
- 7) zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych,
- 8) zasady likwidacji związku,
- 9) inne zasady określające współdziałanie.

W przypadku tworzenia nowego związku, podjęte przez gminy uchwały w sprawie utworzenia związku oraz przyjęcia jego statutu przekazywane są do wojewody właściwego ze względu na siedzibę związku. Wojewoda, będący organem bieżącego nadzoru nad związkami międzygminnymi, bada nadesłaną dokumentację pod kątem legalności. W przypadku stwierdzenia, iż uchwała rady gminy jest sprzeczna z prawem, wojewoda

orzeka rozstrzygnięciem nadzorczym o jej nieważności w całości lub w części. Stwierdzenie nieważności uchwały w całości powoduje wstrzymanie procedury rejestracji związku i konieczność wdrażania jej od początku. W przypadku pozytywnej weryfikacji wojewoda występuje do organu rejestrowego z wnioskiem o zarejestrowanie nowego związku międzygminnego. Organ rejestrowy bada nadesłany wniosek i w razie pozytywnej weryfikacji wpisuje związek do rejestru związków międzygminnych<sup>1</sup> informując o tym fakcie wojewodę. Wojewoda ogłasza statut nowoutworzonego związku w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z tym dniem związek międzygminny uzyskuje osobowość prawną. Zgodnie z przepisami, każda zmiana statutu związku międzygminnego następuje w trybie przewidzianym dla jego ustanowienia. Tożsamą procedurę stosuje się w przypadku likwidacji związku. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków wskazuje na dokumentację, jaką powinien zawierać wniosek o rejestrację związku. Przepisy te stosuje się odpowiednio do wniosków w sprawie zmiany statutu związku oraz jego likwidacji.

Dotychczasowa praktyka wskazuje na czasochłonność stosowania procedur rejestracji i trudności w funkcjonowaniu związków, m.in. konieczność podejmowania uchwał przez wszystkich członków związku, odesłanie w rozporządzeniu do odpowiedniego stosowania przepisów, mało skuteczny nadzór wojewody nad statutami.

### **III.2.2. Propozycje zmiany.**

#### **III.2.2.1. Zmiany w zakresie rejestracji związków jednostek samorządu terytorialnego.**

W celu poprawy i usprawnienia procedury proponuje się:

**1) uproszczenie i skrócenie procedury zmiany statutu związku międzygminnego oraz procedury jego likwidacji.** Zakłada się, aby organ stanowiący związku przyjmował projekt uchwały w sprawie zmiany statutu i przysyłał do uzgodnienia do wojewody. Jeżeli wojewoda nie przedstawiłby negatywnego stanowiska w terminie 30 dni, projekt byłby uważany za uzgodniony. Ewentualne nieuzgodnienie projektu statutu następowałoby w formie aktu nadzorczego, który podlegałby kontroli sądu administracyjnego. W przypadku uzgodnienia projektu statutu zgromadzenie związku mogłoby podjąć uchwałę o zmianie statutu mając pewność, iż wojewoda nie wniesie rozstrzygnięcia nadzorczego. Podjętą uchwałę zgromadzenie rozsyłałoby następnie do gmin członkowskich, które miałyby

---

<sup>1</sup> Rejestr związków międzygminnych prowadzony jest przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, którym obecnie jest Minister Administracji i Cyfryzacji.

określony termin (np. 30 dni) na wniesienie ewentualnego protestu (w formie uchwały). Skutkiem protestu byłoby wstrzymanie wykonania uchwały zgromadzenia i wymóg ponownego rozpatrzenia sprawy. Jeżeli żadna z gmin członkowskich nie wniosłaby protestu, zgromadzenie przekazywałoby uchwałę do wojewody, który oceni jej legalność (z uwagi na wcześniejsze wydanie opinii powinna to być formalność). Następnie - w odróżnieniu od dotychczasowej procedury - całość nadesłanej przez związek dokumentacji pozostawałaby u wojewody. Wojewoda zgłaszałby ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej w postaci elektronicznej dane, które organowi rejestrowemu potrzebne są do uzupełnienia danych rejestru. Zgłoszenie opatrywane byłoby przez wojewodę bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.). Minister właściwy do spraw administracji publicznej określiłby wzór zgłoszenia dla postaci elektronicznej, zgodnie z art. 19b ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.). Zgłoszenie powinno zawierać deklarację wojewody, że nadesłana przez związek dokumentacja jest zgodna z prawem. Organ rejestrowy rejestrowałby zmianę statutu w rejestrze. Następnie wojewoda dokonywałaby publikacji obwieszczenia o zmianie statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wprowadzenie przedstawionych rozwiązań powinno spowodować usprawnienie i przyspieszenie procedur rejestracji. Ponadto rezygnacja z podejmowania uchwał przez rady gmin członkowskich pozwoli na skrócenie czasu trwania procedury.

**2) ułatwienia przy tworzeniu związku.** W przypadku rejestracji nowego związku procedura byłaby zbliżona do tej, jaka byłaby stosowana przy zmianie statutu. Różnica polegałaby na tym, że to grupa gmin, które będą chciały utworzyć związek, opracowuje projekt statutu. Umocowany przedstawiciel gmin przesyłałby ten projekt do wojewody do uzgodnienia. Jeżeli wojewoda nie przedstawiłby negatywnego stanowiska w terminie 30 dni, projekt byłby uważany za uzgodniony. Rady poszczególnych gmin podejmowałyby uchwały o utworzeniu związku i przyjęciu jego statutu. Całość dokumentacji byłaby przekazywana do wojewody (ocena legalności). Również i w tym przypadku całość dokumentacji pozostawałaby u wojewody. Organ rejestrowy otrzymywałby jedynie formularz z danymi umożliwiającymi nadanie związkowi kolejnego numeru i wpisanie go do rejestru.

**3) przeniesienie procedury zmiany statutu i likwidacji związków z rozporządzenia do ustawy.** Obecnie przepisy dotyczące rejestracji związków międzygminnych usytuowane zostały w uosg. Regulacje dotyczące zmiany statutu związku oraz jego likwidacji znalazły się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków. Przepisy rozporządzenia nie przedstawiają jednak



szczegółowo całej procedury, lecz nakazują – poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania – wykorzystanie regulacji dotyczących tworzenia związków międzygminnych. Powyższy zapis aktu wykonawczego sprawia podmiotom stosującym dane przepisy, tj. wnioskodawcom trudności w ich stosowaniu. Konsekwencją zmiany przepisów regulujących procedurę rejestracji oraz zmiany statutu związku będzie zmiana upoważnienia ustawowego dotyczącego danego aktu wykonawczego. Rozporządzenie należałoby ograniczyć do regulowania kwestii nieuwjętych w ustawie, takich jak np. określenie formalności procedury rejestracji i ogłaszania statutów związków.

**4) uproszczenie i skrócenie procedury zmiany statutu związku powiatów oraz procedury jego likwidacji.** Zakłada się wprowadzenie analogicznych, jak w przypadku związków międzygminnych, nowych rozwiązań także w stosunku do związków powiatowych.

### **III.2.2.2. Tworzenie związków powiatowo-gminnych.**

Charakter zadań publicznych, niejednokrotnie wykraczających poza zakres właściwości jednego szczebla samorządu terytorialnego wymaga stworzenia ram prawno-organizacyjnych dla możliwości ich wykonywania, w szczególności wspólnie przez gminy i powiaty.

Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości utworzenia związku, którego członkami byłyby zarówno gminy jak i powiaty. Z tego względu zakłada się dokonanie nowelizacji ustawy o samorządzie powiatowym, poprzez zawarcie w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) nowego rozdziału, którego regulacje będą określać m.in.:

- podstawy ustroju takiego związku,
- procedury tworzenia,
- zakres wykonywanych zadań.

Projektowanie nowych rozwiązań odbywać się będzie w oparciu o odpowiednie, sprawdzone procedury umożliwiające funkcjonowanie związków międzygminnych i związków powiatów oraz wskazane wyżej propozycje dotyczące związków międzygminnych i związków powiatowych.

## **III.3. Zachęty do łączenia się jednostek samorządu terytorialnego.**

### **III.3.1. Stan obecny.**

Analizy wskazują, że mniejsze samorzady borykają się m.in. z problemami finansowymi i niekorzystną sytuacją demograficzną. Jednym z możliwych rozwiązań tych problemów jest łączenie JST. Istniejąca od 2004 r., wyrażona w art. 41 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.), zachęta finansowa do łączenia się gmin i powiatów (wzrost wskaźnika udziału w PIT o 5 p.p. przez 5 lat od połączenia) nie spełnia swojej roli. Do tej pory nie doszło do żadnego dobrowolnego połączenia się samorządów. Wynikać to może z samej konstrukcji zachęty, mało atrakcyjnej dla jednostek, które ze względu na swoją charakterystykę społeczno-gospodarczą mają skromniejsze wpływy z PIT (przede wszystkim jednostki małe, o rolniczym profilu działalności).

Samorządowe przepisy ustrojowe (tj. ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym) zawierają rozwiązania dotyczące zmian w podziale terytorialnym państwa polegające na łączeniu się jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w ustawie o samorządzie gminnym wszystkie zmiany dotyczące podziału terytorialnego stopnia podstawowego, w tym nadawanie statusu miasta gminom i miejscowościom dokonywane są w tym samym trybie – w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 4 ust. 1 uosg). Jednocześnie ustalono kryteria, jakimi kierować należy się przy ustalaniu i zmianie granic gmin oraz przy nadawaniu statusu miasta gminom i miejscowościom (art. 4 ust. 3 i 4 uosg). Wprowadzono także tryb wnioskowy (art. 4 ust. 2 uosg), zgodnie z którym rozporządzenie Rady Ministrów może być wydane na wniosek zainteresowanej rady gminy. Zmiany w podziale terytorialnym powiązane z rokiem budżetowym (następują one z dniem 1 stycznia). W odniesieniu do powiatów, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej „uosp”, Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty oraz ustala ich granice, a także ustala i zmienia nazwy powiatów oraz siedziby ich władz. Rozporządzenie to może być wydane na wniosek zainteresowanej rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu oraz rady gminy (art. 3 ust. 2 uosp). Ustalenie granic powiatu następuje poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu, a zmiana jego granic dokonywana jest w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 3 ust. 3 uosp). Zarówno przepisy dotyczące łączenia, jak i dzielenia powiatów, odnoszą się do szczególnego typu jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest miasto na prawach powiatu. Ustawa precyzuje wprost, że przez łączenie powiatów rozumiane jest także połączenie powiatu z miastem na prawach powiatu (w tym przypadku prawa powiatu w tym mieście wygasają – art. 3 ust. 4 uosp).

### III.3.2. Propozycje zmiany.

W celu racjonalizacji podziału terytorialnego stopnia gminnego i powiatowego oraz zwiększenia efektywności działań jednostek podziału terytorialnego zakłada się zmianę konstrukcji obecnie istniejącej zachęty finansowej do łączenia się JST w większe. Nowa zachęta powinna wyrównywać dysproporcje, wynikające z różnego poziomu dochodów z udziału w PIT per capita. Dlatego proponuje się wprowadzenie mnożnika, który korygowałby zachętę indywidualnie dla każdej nowoutworzonej jednostki. Mnożnik opierałby się na proporcji pomiędzy średnimi dochodami per capita z tytułu udziału gmin w PIT na poziomie całej Polski oraz dochodami per capita z tytułu udziału w PIT nowopowstałej gminy. Tym samym gminy z mniejszymi wpływami z PIT otrzymywałyby silniejsze wsparcie. Mnożnik działałby jedynie w górę - tzn. gminy o dochodach per capita z tytułu udziału w PIT powyżej średniej krajowej otrzymywałyby nadal zachętę w wysokości 5 p.p. Przykładowo, nowotworzona gmina o dochodzie per capita z udziału w PIT dwa razy mniejszym niż średnia krajowa, zamiast 5 p.p. zachęty, otrzyma zachętę na poziomie 10 p.p. Zmianie nie uległaby podstawa mechanizmu - wzrost udziału w PIT. Nie zmieniłby się także okres udzielania wsparcia. Analogiczne rozwiązania proponuje się dla łączenia powiatów. Wdrożenie nowej konstrukcji wymagałoby zmiany art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie powyższych mechanizmów, mających zachęcić jednostki samorządu terytorialnego do łączenia, wymaga jednocześnie rozstrzygnięcia niektórych kwestii związanych z tworzeniem nowej jednostki w wyniku połączenia. W związku z tym, proponuje się wprowadzenie rozwiązań w zakresie:

**1) następstwa prawnego nowej jednostki (zobowiązań, trwających postępowań sądowych i administracyjnych, zawartych umów i porozumień, a także przejęcia mienia łączonych jednostek)** – zakłada się wprowadzenie rozwiązań, zgodnie z którymi nowa jednostka samorządu terytorialnego powstała w wyniku połączenia dwóch (lub więcej) innych jednostek staje się prawnym następcą tychże. Wchodzi zatem w prawa i obowiązki wynikające z zawartych dotychczas umów i porozumień, staje się organem właściwym albo stroną we wszystkich wszczętych i niezakończonych postępowaniach administracyjnych i sądowych. Przejmuje także mienie jednostek w wyniku połączenia których powstała.

**2) obowiązywania uchwalonych dotychczas aktów prawa miejscowego, statutów jednostek pomocniczych, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego itp.** – zakłada się wprowadzenie rozwiązań, zgodnie z którymi uchwalone dotychczas akty prawa miejscowego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, statuty jednostek pomocniczych są ważne do czasu ustanowienia nowych aktów przez organy nowej jednostki.

**3) działania pełnomocnika ds. utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego** - uosp przewiduje (w art. 4e) wyznaczenie pełnomocnika ds. utworzenia gminy, którego zadaniem do czasu utworzenia nowej gminy jest przygotowanie organizacyjne i prawne gminy do wykonywania zadań publicznych. Z dniem utworzenia gminy pełnomocnik przejmie wykonywanie zadań i kompetencji jej organów do czasu ukonstytuowania się nowych organów gminy. Zakłada się wprowadzenie podobnego rozwiązania w uosp. Do zadań pełnomocnika należałoby między innymi ocena, które jednostki organizacyjne łączonych gmin i powiatów powinny być połączone organizacyjnie z dniem utworzenia nowej jednostki, a które winny działać na dotychczasowych zasadach lub zostać zlikwidowane czy przygotowanie urzędu nowej gminy (lub starostwa powiatowego) do wykonywania zadań publicznych z chwilą utworzenia nowej jednostki itp.

**4) gospodarki finansowej utworzonej jednostki, a w szczególności uchwalenia jej budżetu** – projekt budżetu nowej jednostki przygotowany przez pełnomocnika i skonsultowany z regionalną izbą obrachunkową stałby się podstawą jej gospodarki finansowej do czasu uchwalenia budżetu.

**5) wyboru organów nowej jednostki**, tak by zapewnić racjonalne wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na finansowanie wyborów - proponuje się uregulowanie przypadków, w których zmiany wchodziłyby w życie z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory samorządowe. Podziału obszaru nowej (ale jeszcze nieistniejącej) jednostki na okręgi wyborcze dokonywać mógłby pełnomocnik lub komisarz wyborczy. Rozwiązanie takie stanowi gwarancję, że od pierwszych dni funkcjonowania nowej jednostki samorządu terytorialnego funkcjonować będą jej organy. Wiązać się to będzie z przedłużeniem działania organów likwidowanych jednostek lub przejściem ich zadań przez pełnomocnika ds. utworzenia nowej jednostki.

Zakłada się, aby w celu wprowadzenia dodatkowej zachęty dla procesu łączenia jednostek samorządu terytorialnego w podmioty większe i silniejsze na czas pierwszej kadencji, liczba radnych rady nowej jednostki zwiększyła się w stosunku do wartości określonych obecnie w uosp i uosp. Proponuje się, aby w nowej jednostce liczba radnych nie przekraczała 70% sumy radnych połączonych jednostek (w gminach do 15 tys. mieszkańców – 21 radnych).

#### **III.4. Zmiany w przepisach materialnego prawa administracyjnego regulujących wykonywanie zadań publicznych.**

Dzięki akcji „*Sprawne państwo – sprawny samorząd terytorialny*” Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji otrzymało od samorządów propozycje zmian regulacji na co dzień stosowanych przez JST.

Zakłada się wprowadzenie w szczególności:

**1) zmiany w przepisach kształtujących finanse samorządu terytorialnego, w zakresie:**

- ustawy o podatku od spadków i darowizn,
- ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych,
- ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,
- ustawy o podatku leśnym,
- ustawy o podatku rolnym.

Proponowane zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, w ustawie o podatku rolnym, a także w ustawie o podatku leśnym mają charakter porządkujący i systematyzujący w stosunku do obecnego stanu prawnego i polegają na usunięciu luk i doprecyzowaniu przepisów, których stosowanie powoduje trudności w interpretacji. Wdrożenie nowych przepisów pozwoli również na poprawę skuteczności poboru podatku od nieruchomości oraz usprawnienie pracy organów podatkowych.

Zasadniczymi kwestiami dotyczącymi podatku od nieruchomości, podatku rolnego, leśnego oraz opłat lokalnych, które zostaną uregulowane w niniejszym projekcie będą:

- doprecyzowanie definicji budowli,
- doprecyzowanie pojęcia względy techniczne,
- uregulowanie kwestii wyłączenia zasad odpowiedzialności solidarnej w przypadku garaży wielostanowiskowych stanowiących odrębne nieruchomości,
- dookreślenie zasad opodatkowania części wspólnych budynku, w którym wyodrębniono własność lokali oraz gruntów pod tym budynkiem,
- doprecyzowanie zakresu stosowania niektórych stawek podatku od nieruchomości (w tym dla lokali użytkowych i garaży),
- zniesienie płatności podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz leśnego w ratach w przypadku niskich kwot zobowiązania podatkowego,
- uściślenie zakresu niektórych zwolnień przedmiotowych i wprowadzenie nowego zwolnienia dla gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład cmentarzy komunalnych,
- wprowadzenie fakultatywności poboru opłat lokalnych,
- zniesienie preferencyjnej stawki podatku leśnego (50%) dla lasów ochronnych oraz lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych.

Obok wskazanych wyżej propozycji zakłada się wprowadzenie szeregu innych korekt o charakterze porządkującym, systematyzującym i doprecyzującym.

2) zmiany przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) w zakresie ochrony zadrzewień i terenów zieleni. W szczególności proponuje się uproszczenie procedur dotyczących wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, jak też doprecyzowanie przepisów w tym zakresie. Przewiduje się też obniżenie wysokości opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar administracyjnych za ich usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zgłoszenia.

Uszczegółowiając powyższe planuje się przede wszystkim obniżenie administracyjnej kary pieniężnej za zniszczenie lub usunięcie drzew lub krzewów do wysokości dwukrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, określanych na podstawie stawek wskazanych w ustawie. Aby dostosować wysokość administracyjnej kary pieniężnej do możliwości jej uiszczenia przez sprawcę przewiduje się, aby w przypadku osób fizycznych, które usunęły drzewa lub krzew bez wymaganego zezwolenia lub zgłoszenia, z własnej nieruchomości, na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz których dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50% minimalnego wynagrodzenia za prace w danym roku, ogłaszanego w Monitorze Polskim – wysokość kary obniżyć o 50 %. Przewiduje się też możliwość obniżenia wysokości kary pieniężnej o 50% w przypadku złomu, wywrotu bądź drzewa lub krzewu obumarłego, które usunięto bez wymaganego zezwolenia lub zgłoszenia.

Z drugiej strony przewiduje się większą ściągalność nakładanych kar. W celu uproszczenia procedury związanej z uzyskaniem zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów zakłada się zawężenie katalogu wymogów formalnych wniosku o wydanie takiego zezwolenia. Zakłada się także rozszerzenie katalogu sytuacji, których usunięcie drzew lub krzewów nie wymaga uzyskania zezwolenia. Uwzględniając trudności z określeniem wieku drzewa, które w istotnym stopniu rzutują na możliwość uzyskania zezwolenia, proponuje się, by wymóg uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew uzależniony był od obwodu pnia drzewa na wysokości 130 cm (co jest łatwo mierzalne i jednoznaczne).

W celu doprecyzowania obowiązujących przepisów i uproszczenia przedmiotowej procedury proponuje się nowy sposób obliczania wysokości opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, poprzez jej ustalenie w oparciu o stawkę zależną od obwodu pnia i od tempa przyrostu pnia drzewa na grubość poszczególnych rodzajów lub gatunków drzew oraz współczynników różnicujących stawki w zależności od lokalizacji drzewa. Natomiast wysokość opłaty za usunięcie krzewów proponuje się ustalać na podstawie stawki za usunięcie jednego metra kwadratowego powierzchni pokrytej krzewami oraz współczynników różnicujących stawkę od lokalizacji krzewu. Metoda ta została opracowana

na podstawie ekspertyzy pt. „Opracowanie nowej metody określania wartości drzew wraz ze współczynnikami różnicującymi oraz merytorycznym uzasadnieniem metody i zasadności jej wprowadzenia do obiegu prawnego” wykonanej przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.

Poza tym zakłada się również szereg innych zmian o charakterze doprecyzującym i upraszczającym.

**3) zmian o charakterze deregulacyjnym i doprecyzującym w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007r., Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).**

Wychodząc naprzeciw zgłaszanym potrzebom zakłada się wprowadzenie w tej ustawie zmiany o charakterze deregulacyjnym i doprecyzującym. Planuje się przede wszystkim zrezygnować ze wskazywania w ustawie szczególnych wytycznych dotyczących stopnia progresywnego narastania opłaty za postój, pozostawiając w tym zakresie swobodę gminom. Ustawa określać będzie jedynie maksymalny poziom stawek za kolejne godziny parkowania. Zakłada się także rezygnację z ustawowego wskazywania, w jakie dni pobiera się opłatę.

**Obok tych wyżej wymienionych przewiduje się szereg innych zmian o charakterze deregulacyjnym i doprecyzującym w przepisach materialnego prawa administracyjnego normującego zadania samorządu terytorialnego.**

#### **IV. UPOWAŻNIENIA DO WYDANIA AKTÓW WYKONAWCZYCH.**

Ustawa będzie przewidywała korektę samorządowych przepisów ustrojowych upoważniających ministra właściwego do administracji publicznej do wydania przepisów wykonawczych w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków jednostek samorządu terytorialnego (międzygminnych i powiatowych) oraz ogłaszania statutów związków. Dodatkowo przewiduje się wprowadzenie w uosp przepisu upoważniającej do wydania analogicznego rozporządzenia dotyczącego związków gminno-powiatowych.

#### **V. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE.**

Wejście w życie przepisów należałoby odnieść do odpowiednio długiej *vacatio legis*, tak by jednostki samorządu terytorialnego mogły się przygotować do ich stosowania. W zakresie dotyczącym współpracy jednostek samorządu terytorialnego zasadnym wydaje się, aby

przepisy o rejestracji związków zaczęły obowiązywać w nowym kształcie jak najszybciej, z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis* umożliwiającej dostosowanie się do nowych regulacji. Zmiany w zakresie prawa podatkowego zostaną wprowadzone z uwzględnieniem wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasad pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa i prawa oraz równego traktowania przez władzę publiczną.

## **VI. KONSULTACJE SPOŁECZNE.**

W ramach otwartych i ogólnodostępnych konsultacji społecznych projekt założeń zostanie umieszczony w BIP na stronie podmiotowej Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Rządowego Centrum Legislacji, a także na portalu Mam Zdanie [www.mamzdanie.org.pl](http://www.mamzdanie.org.pl).

Projekt będzie konsultowany ze Stroną Samorządową w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Ponadto zostanie przesłany do zaopiniowania:

- 1) Państwowej Komisji Wyborczej,
- 2) wojewodom,
- 3) Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych.