



**STANOWISKO**  
**Związku Powiatów Polskich**  
Warszawa, 11 lutego 2013 r.

**w sprawie projektu założeń ustawy o poprawie warunków świadczenia usług  
przez jednostki samorządu terytorialnego**

Związek Powiatów Polskich z ogromnym zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji mającą na celu przywrócenie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności w zakresie realizacji zadań publicznych. Istotą samorządu jest rozstrzyganie spraw dotyczących danej wspólnoty przez nią samą. Samorząd nie powinien być zatem związany przepisami szczegółowo określającymi sposób wykonywania przyznanych mu kompetencji – a tak jest obecnie. Mimo ogólnie pozytywnej oceny kierunku zmian nasze wątpliwości budzą jednak niektóre zaproponowane rozwiązania

Zmiany zaproponowane w założeniach dotyczą czterech głównych obszarów. Są to odpowiednio:

1. Uelastycznienie struktury wewnętrznej gmin w zakresie ich jednostek organizacyjnych  
Związek Powiatów Polskich popiera co do zasady propozycję wprowadzenie możliwości tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego jednostek organizacyjnych do wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej samorządowych jednostek organizacyjnych oraz zapewnienia innych warunków dla ich funkcjonowania. Uważamy jednak, że zaproponowane zmiany są zbyt zachowawcze. Należałoby bowiem stworzyć jednostkom samorządu możliwość tworzenia, na podstawie porozumienia, wspólnej jednostki organizacyjnej obsługującej te samorzady.  
Wątpliwości natury praktycznej budzi propozycja możliwości powierzenia kierownikowi samorządowej jednostki organizacyjnej utworzonej do obsługi finansowej zadań głównego księgowego samorządowej jednostki organizacyjnej. Takie rozwiązanie, po pierwsze, będzie wymagało by osoba zajmująca stanowisko kierownika jednostki spełniała jednocześnie wymagania formalne do bycia głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, po drugie, spowoduje skupienie w jednym ręku kompetencji związanych z zarządzaniem jednostką i prowadzeniem jej spraw finansowych. W naszej ocenie lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zasady, że to główny księgowy jednostki organizacyjnej utworzonej do obsługi finansowej pełniłby jednocześnie funkcję głównego księgowego obsługiwanej jednostki.  
Bardzo pozytywnie oceniamy propozycję wprowadzenia możliwości wykonywania zadań ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie w ramach, odpowiednio - urzędów gmin i starostw powiatowych oraz wprowadzenia możliwości łączenia zadań różnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w danej jednostce samorządu terytorialnego w jednej jednostce organizacyjnej. Podobnie oceniamy propozycje zmian w zakresie możliwości wykonywania zadań z zakresu kultury w różnych formach organizacyjno-prawnych.
2. Wzmocnienie mechanizmów współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego  
Obecnie dostrzegany jest znaczny deficyt współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Każda zmiana tworząca nowe narzędzia współpracy zasługuje w tej sytuacji

na ocenę pozytywną. Tu również propozycje są zbyt zachowawcze, a w niektórych przypadkach – wręcz antysamorządowe.

Ciekawym rozwiązaniem jest wprowadzenie możliwości tworzenia związków gminno-powiatowych. Postulujemy jednak by projektodawca poszedł dalej i zaproponował stworzenie prawnych możliwości zawiązywania związków, stowarzyszeń oraz podejmowania współpracy w innych formach przez gminy, powiaty i samorząd wojewódzki. Ponadto zapisy w projekcie założeń dotyczące tworzenia związków gminno-powiatowych są dosyć lakoniczne, stąd jednoznaczna ocena zaproponowanych rozwiązań będzie możliwa po uszczegółowieniu propozycji zmian legislacyjnych przez autorów założeń.

W odniesieniu do propozycji zmian związanych z procedurą tworzenia oraz likwidacji związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zmiany ich statutu, pozytywnie oceniamy kierunek zmian. Zgłaszamy jednakże zastrzeżenia do proponowanej procedury uzgadniania projektów uchwał przez wojewodę. Zmiana w proponowanym kształcie ogranicza bowiem samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i jako taka nie może być zaakceptowana. Można natomiast rozważyć nałożenie na nadzór prawny wojewody obowiązku wydania wstępnej opinii o projekcie aktu prawnego, jeżeli tylko o opinię taką wystąpi zainteresowana jednostka samorządu terytorialnego.

### 3. Zwiększenie zachęt do łączenia jednostek samorządu terytorialnego

Uwzględniając niewielki potencjał niektórych jednostek samorządu terytorialnego pozytywnie należy ocenić sam fakt zwiększenia zachęt do łączenia, jednakże zaproponowany sposób nie zasługuje na pozytywną opinię. Zaproponowany w założeniach mechanizm premiuje bowiem takie łączenie jednostek samorządu terytorialnego, w wyniku którego powstaje kolejna słaba jednostka – podczas gdy powinno nam zależeć na powstawaniu jednostek silnych. Uzależnienie skali wsparcia od dochodu per capita sprawia, że bardziej korzystne będzie np. połączenie gminy „obwarzankowej” z sąsiednią gminą wiejską niż z centralnie położonym miastem.

### 4. Zmiany porządkowe w poszczególnych ustawach

W odniesieniu do zmian w poszczególnych ustawach prawa materialnego poważne wątpliwości budzą kryteria ich wprowadzenia do ustawy. Część z nich ma bowiem charakter fragmentaryczny i jedynie częściowo mający bezpośredni wpływ na działanie samorządu terytorialnego.

Tytułem przykładu – zmiany w zakresie ustawy o podatkach i opłat lokalnych koncentrują się na wyjaśnieniu pewnych rozbieżności interpretacyjnych. Tymczasem najistotniejszą ulgą dla samorządów gminnych w zakresie poboru podatku od nieruchomości, leśnego i rolnego byłoby odstępianie od konieczności wydawania decyzji wymiarowych dzięki przyjęciu zasady samodzielnego naliczania podatku przez podatników (tak jak jest w przypadku np. podatku dochodowego od osób fizycznych). Zmiana taka przyniosłaby wymierne oszczędności i to zarówno finansowe (brak kosztów druku i wysyłki), jak i w zakresie nakładu pracy.

W zakresie związanym ze zmianami w ustawie o drogach publicznych zniesienie górnego progu wysokości opłat za postój w strefie płatnego parkowania zasługuje na poparcie. Zmiany powinny jednak objąć również kompetencję gmin do określania zasad potwierdzania przez użytkownika samochodu uiszczenia opłaty parkingowej. Jest to szczególnie istotne wobec faktu, że prawo takie zostało zakwestionowane w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Poza zakresem ustawy mają pozostać natomiast tak istotne zagadnienia jak:

- umożliwienie powiatom prowadzenie działalności gospodarczej na zasadach analogicznych jak w tej chwili mogą to robić gminy lub województwa;
- zmiana ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, poprzez przywrócenie zespolenia powiatowego inspektora sanitarnego zgodnie z modelem przyjętym przy reformie samorządowej 1998 roku;
- zmiana ustawy prawo farmaceutyczne poprzez przekazanie zadania samorządu powiatowego określonego w art. 94 ust. 2 ustawy (ustalanie rozkładu godzin pracy aptek

ogólnodostępnych) samorządowi aptekarskiemu albo przyznanie powiatom skutecznych narzędzi egzekwowania godzin otwarcia aptek ogólnodostępnych;

- zmiana ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
- w zakresie zniesienia obowiązku odprowadzania przez powiatowe urzędy pracy składki z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego za osoby bezrobotne. Obecne rozwiązanie powoduje, że w urzędach pracy rejestrują się osoby, które nie są zainteresowane podjęciem pracy. Próby aktywizacji zawodowej takich osób pochłaniają środki publiczne, które powinny zostać spożytkowane na potrzeby tych klientów powiatowych urzędów pracy, którzy chcą poprawić swoją sytuację na rynku pracy. W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy proponujemy ponadto skreślenie art. 49 i uzależnienie stosowania działań określonych w art. 50-61a ustawy od przyjętej przez powiat strategii walki z bezrobociem a nie od kategorii do jakiej należy osoba bezrobotna oraz wprowadzenie w art. 108 ustawy możliwości finansowania targów pracy ze środków funduszu pracy;
- zmiana przepisów dotyczących opłaty skarbowej w ten sposób, by stanowiły one dochód tego podmiotu publicznego, którego organ przeprowadza dane postępowanie;
- doprecyzowanie zasad przekształcania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego, w tym zwłaszcza w zakresie dotyczącym możliwości otrzymania dotacji powiązanej z pożyczką poręczoną przez jednostkę samorządu terytorialnego zakładowi opieki zdrowotnej.

Oczekujemy, że kwestie te zostaną uwzględnione w toku dalszych prac.

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich

Marek Tramś