

D Z I E N N I K

WARTO WIEDZIEĆ

WYDAWCA - ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

Wywiad numeru

profesor Elżbieta Kornberger-Sokołowska



s.6

Samorządy nie mają skutecznych instrumentów, żeby przeciwdziałać cyklom koniunktury.

Relacja

XX Zgromadzenie Ogólne ZPP



s.3

- **Dla dobra powiatów.**
Wywiad z Prezesem ZPP,
Ludwikiem Węgrzynem.

s.4 - 5

- **Liderzy samorządowi.**
Laureaci rankingów
prowadzonych przez ZPP.

s.6 - 7

- **Konieczne zmiany
w finansach publicznych.**
Wywiad
z profesor Elżbietą
Kornberger-Sokołowską.

s.8 - 9

- **XX Zgromadzenie
Ogólne ZPP**
Relacja z obrad.

s.10

- **Powrót do polityki
resortowej.**
Likwidacja samorządności.

s.11

- **Wspierając system
ochrony zdrowia.**
Troska o szpitale
powiatowe.

s.12

- **Grafik dyżurów aptek.**
Potrzebny kompromis.
- **Za integralnością
granic JST.**

s.13

- **W trosce
o przyszłość oświaty.**
Ocena zmian
systemowych.

s.14

- **Piecza zastępcza
do zmiany.**
Priorytetem dobro dziecka.

s.15

- **Konieczne zmiany
PFRON.**
Wsparcie osób
niepełnosprawnych.

s.16

- **Za prawem wyłącznym.**
Publiczny transport
zbiorowy.

s.17

- **Niezbędne stałe środki
na infrastrukturę
drogową.**
Finansowanie dróg
lokalnych.

s.18

- **Problemy z usuniętymi
pojazdami.**
Zobowiązania
na barkach powiatów.

słowo wstępne

Szanowni Państwo,
Drodzy Czytelnicy

Za nami Zgromadzenie Ogólne ZPP – doroczny ogólnopolski zjazd wszystkich starostów i prezydentów miast na prawach powiatu – członków Związku Powiatów Polskich. Tegoroczne wydarzenie, które odbyło się na przełomie maja i czerwca, zgromadziło kilkuset uczestników, w tym przedstawicieli najwyższych władz państwowych.

Podczas obrad delegaci dyskutowali o sytuacji samorządu terytorialnego w Polsce, w konsekwencji czego przyjęli szereg stanowisk, a także podjęli uchwały związane ze statutową działalnością Związku.

Obraz polski samorządowej jako wyłania się zarówno z przedmiotowej dyskusji, artykułowanych stanowisk, jak i analizy codziennej rzeczywistości, niestety nie napawa optymizmem. Wieloletni, a obecnie zintensyfikowany trend braku woli przestrzegania zasady subsydiarności – wręcz zasmuca.

Warto więc przypomnieć, że zasada ta zapisana została już w preambule Konstytucji RP. Ponadto, w ustawie zasadniczej RP w art. 15 ust. 1 zapisano również, że „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Z kolei w art. 16 ust. 2 znalazł się zapis, że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Zatem przyjęcie zasady subsydiarności wyznacza dość klarowny podział kompetencji. A w związku z tym państwo ma być organizacją pomocniczą, w której ograniczone są kompetencje administracji rządowej, a kluczem jest decentralizacja i przekazywanie zadań „w dół” jednostkom – w naszym przypadku samorządom terytorialnym – znajdującym się „bliżej” mieszkańca.

Funkcją państwa nie jest więc „zarządzanie” wszystkimi sferami życia, a jedynie tworzenie stabilnych i bezpiecznych ram dla działalności mieszkańców, podmiotów prawnych i grup obywatelskich. A zatem państwo powinno zajmować się tylko tym czym musi, natomiast wszystkie pozostałe sfery przekazywać niżej – w szczególności samorządom terytorialnym, które to znacznie lepiej i efektywniej wykonują daną usługę.

Niemniej jednak w kontekście analizy problemów z jakimi boryka się samorząd terytorialny odnoszę wrażenie, że o tym wszystkim rządzący chyba zupełnie zapominają.

Łączę wyrazy szacunku,



RAFAŁ RUDKA redaktor naczelny Dziennika Warty Wiedzieć

Rafał Rudka
Rafał Rudka
redaktor naczelny



Ludwik Węgrzyn
Prezes ZPP

Dla dobra powiatów

rozmowa z Ludwikiem Węgrzynem



rozmawiał
TADEUSZ
NARKUN

Delegaci rozjeżdżają się do swoich powiatów, obsługa zaczyna porządkować sale, znikają transparenty i materiały promocyjne Związku Powiatów Polskich. Tak kończy się **dwudzieste Zgromadzenie Ogólne**. Prezesa zastajemy jeszcze na miejscu. Na jego zmęczonej twarzy widać zadowolenie.

Ludwik Węgrzyn: Tak, jestem zmęczony, ale to przecież jest ludzkie. Dwa dni obrad, dyskusji, wywiadów, oficjalnych i nieoficjalnych wypowiedzi, narad, głosowań i podejmowania decyzji – to może być męczące. Ale jestem zadowolony, bo udało nam się załatwić kilka istotnych spraw zarówno dla całego samorządu, jak i dla powiatów i każdego starosty.

Dziennik Warto Wiedzieć: Zgromadzenie Ogólne to najważniejszy organ Związku Powiatów Polskich, stowarzyszenia stworzonego przede wszystkim dla dbania o interesy wspólnot powiatowych. Rozlicza organy Związku z działań statutowych prowadzonych na rzecz swoich członków.

L.W.: Delegaci udzielili Zarządowi absolutorium za rok 2015, a Komisja Rewizyjna bez wątpliwości rekomendowała delegatom przyjęcie budżetu na rok bieżący. To wielka satysfakcja nie tylko dla Zarządu, ale i całego Związku. Oznacza to ni mniej ni więcej tylko to, że działamy i idziemy we właściwym kierunku.

DWW: Skoro jest tak dobrze, to dlaczego jest tak źle?

L.W.: To odważna teza, której nie podzielam. Przeciwnie, uważam że jest coraz lepiej. Prawdą jest, że samorząd powiatowy odrodził się jako ostatni i od samego początku musi walczyć o swój byt i możliwość skutecznego działania.

DWW: To niezwykle trudne dla jednostek, które praktycznie nie mają dochodów własnych, tylko dotacje i subwencje na realizowanie zadań obowiązujących.

L.W.: To była i jest główna wada funkcjonowania powiatów – permanentne niedofinansowanie. A do tego ciągle zmiany zakresu zadań powiatów bez odpowiednich zasobów finansowych. Dostaliśmy najtrudniejsze zadania – zdrowie, w tym szpitale, rynek pracy, pomoc społeczną, ale wszystko to nie miało solidnych podstaw finansowych.

Czas to zmienić i zdecydowanie przebudować system finansowania samorządu, w którym nareszcie zadania powiatów będą miały adekwatne środki na ich realizację. To jest absolutny priorytet i to jest dla nas wyzwanie, którego nie możemy porzucić. Działania w tym zakresie są dla nas najważniejsze i prowadzone przy każdej okazji, można wręcz powiedzieć, że każdego dnia.

DWW: Wyzwaniem dla powiatów jest też zmiana podejścia do podmiotów publicznych i prywatnych w sektorze ochrony zdrowia, co przyniesie także nowy system finansowania.

L.W.: Zamierzamy jako Związek dolożyć starań, aby te zmiany przyczyniły się do uzyskania należytej rangi przez szpitale powiatowe. To one stanowią zrab sieci zapewniającej obywatelom hospitalizację w najczęściej pojawiających się problemach. W sprawach zdrowia i życia nie może być kompromisu, tylko niezbędne per-

manentne działania zmierzające do osiągnięcia takiego stanu, w którym potrzebujący obywatel otrzyma niezbędne świadczenia zdrowotne.

DWW: Jakie inne działania, według Pana Prezesa, są kluczowe dla powiatów?

L.W.: Bardzo ważna jest ochrona wspólnych interesów powiatów, rozumianych jako wspólnoty lokalnej. Ważne jest też przeciwdziałanie pomysłom i próbom pozbawiania powiatów ich istotnych kompetencji. Wymagać to będzie czynnego udziału w procesie legislacyjnym. Dlatego będziemy jeszcze bardziej aktywni zarówno na posiedzeniach grup roboczych w poszczególnych ministerstwach, jak i na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i jej zespołów roboczych, a także w Sejmie i Senacie.

DWW: Wśród priorytetów Związku nie może też zabraknąć edukacji...

L.W.: Dynamiczne transformacje i zapowiedzi zmian jakie w ostatnim czasie dotyczą obszaru edukacji powodują, że Związek Powiatów Polskich aktywnie angażuje się w prace legislacyjne zarówno nad nowelizacjami ustawy o systemie oświaty, jak i nad planowanymi przez Ministerstwo Edukacji Narodowej zmianami w systemie edukacji – będącymi efektem Debat Oświatowych. Zmiany te dotyczą m.in. zasad finansowania czy organizacji szkolnictwa zawodowego.

DWW: ...i drogownictwa

L.W.: Oczywiście to ważny element rozwoju każdego powiatu. Na szczęście mamy tutaj wywalczony Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019. Będziemy skutecznie włączać się do jego realizacji.

DWW: Podstawowym elementem dla samorządu terytorialnego są jego finanse. Niestety, to jedno z najtrudniejszych działań.

L.W.: Oczywiście, że finanse to „być albo nie być” dla całego samorządu terytorialnego. Dlatego będziemy podnosić konieczność prac nad nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jest ona niezbędna szczególnie w kontekście zapowiadanego uszczerbku w dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynikającego z podwyższenia kwoty wolnej od podatku PIT i obniżania skali opodatkowania CIT.

DWW: A co Związek Powiatów Polskich zamierza zaoferować swoim członkom?

L.W.: Przede wszystkim utrzymanie szerokiej działalności informacyjnej, konsultacyjnej i doradczej. Oczywiście, będzie to także szeroko rozwinięta działalność szkoleniowa, z jednej strony dla specyficznych (np. wydziały komunikacji) grup pracowników. Z drugiej zaś, w jeszcze większym zakresie będziemy zaznajamiać powiaty z najnowszymi zmianami legislacyjnymi. Wykorzystamy do tego Dziennik Warto Wiedzieć i media elektroniczne.

DWW: Dziękuję za rozmowę.

Mistrzowie wykorzystania źródeł energii odnawialnej

Po raz kolejny **najlepsze rozwiązania proekologiczne** funkcjonujące w samorządach, zostały nagrodzone w Ogólnopolskim Rankingu Gmin i Powiatów.

Aby promować ideę inwestowania w energię odnawialną, Związek Powiatów Polskich prowadzi nieprzerwanie od 2008 roku Ogólnopolski Ranking Energii Odnawialnej. Oparty jest on na zasadzie bezpłatnego i dobrowolnego uczestnictwa wszystkich samorządów szczebla gminnego i powiatowego. Samorządy zgrupowane w rankingu są oceniane przez ekspertów w zakresie promocji rozwiązań ekoenergetycznych i proekologicznych. Klasyfikowane są projekty związane z wykorzystywaniem energii słonecznej, geotermalnej, wodnej, wiatru, otoczenia i biomasy.

Jak ocenia **Rudolf Borusiewicz**, dyrektor biura ZPP: *Poziom konkursu niezmiennie wzrasta z roku na rok, co bardzo cieszy jury.*

Laureaci zostali podzieleni na poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego.

W kategorii powiaty zwyciężył powiat bielski (województwo podlaskie).

– *Przede wszystkim trzeba konsekwentnie realizować postawione cele oraz przy każdym działaniu nie tracić z oczu walorów i potrzeb środowiska naturalnego* – mówi **Sławomir Jerzy Snarski**, starosta bielski (woj. podlaskie).

Wśród miast na prawach powiatu ekoliderem został Nowy Sącz.

– *Warto pokazać innym samorządom, że z niską emisją można walczyć wspólnie. Tak jest w przypadku Nowego Sącza i gmin sąsiadujących* – wyznaje **Ryszard Nowak**, prezydent Nowego Sącza.

Najlepiej ocenioną gminą miejską i miejsko-wiejską uznany został Biłgoraj.

– *Działalność naszego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej doprowadziła do skanalizowania 97% miasta* – podaje **Janusz Rosłań**, burmistrz Biłgoraja.

Gmina Kobylnica okazała się najlepszą wśród gmin wiejskich.

– *Szukamy rozwiązań stymulujących rozwój, nie zapominając o naszych zasobach naturalnych* – wyznaje jej wójt, **Leszek Kuliński**.



tekst
**DAWID
KULPA**

POWIATY	
MIEJSCE W RANKINGU	1 Powiat Bielski (woj. podlaskie)
	2 Powiat Suski
	3 Powiat Lubartowski
	4 Powiat Świecki
	5 Powiat Tomaszowski (woj. lubelskie)
	6 Powiat Kwidzyński
	7 Powiat Ostrzeszowski
	8 Powiat Słupski
	9 Powiat Myślenicki
	10 Powiat Tarnowski

„Zwycięstwo w rankingu OZE ZPP to niewątpliwie satysfakcjonujące wyróżnienie dla całej naszej wspólnoty” **Sławomir Jerzy Snarski, starosta bielski**

MIASTA NA PRAWACH POWIATU	
MIEJSCE W RANKINGU	1 Nowy Sącz
	2 Legnica
	3 Tarnów
	4 Gdańsk
	5 Rzeszów

„Działania przynoszą efekty, choć nie mam wątpliwości, że to praca na długie lata, którą Nowy Sącz realizuje i staje się przykładem dla innych”

Ryszard Nowak, prezydent Nowego Sącza

GMINY MIEJSKIE I MIEJSKO-WIEJSKIE	
MIEJSCE W RANKINGU	1 Biłgoraj
	2 Płońsk
	3 Dąbrowa Tarnowska
	4 Polanica-Zdrój
	5 Brodnica

„Biłgoraj od lat prowadzi działania proekologiczne mające wpływ na poprawę warunków życia mieszkańców miasta”

Janusz Rosłań, burmistrz Biłgoraja

„Mieszkańcy odnoszą korzyści z naszych działań, widoczny jest też znaczny wzrost ich świadomości ekologicznej”

Leszek Kuliński, wójt gminy Kobylnica

GMINY WIEJSKIE	
MIEJSCE W RANKINGU	1 Kobylnica
	2 Postomino
	3 Chełmiec
	4 Ruda-Huta
	5 Gołcza

Najlepsi z najlepszych

Samorządowi prymusi

Jak co roku Związek Powiatów Polskich uhonorował tytułem „**Super Powiat**” i „**Super Gmina**” te samorządy, których działania w sposób szczególny skupiają się na zrównoważonym rozwoju.

Wyróżnienie to jest przyznawane tym samorządom, które uzyskały największy procentowy udział realizacji kategorii zawartych w rankingu.

– Tytuł ten świadczy o prowadzeniu przez dany samorząd polityki zrównoważonego zarządzania obszarami, którymi się zajmuje – wyjaśnia **Ludwik Węgrzyn**, prezes Zarządu ZPP, starosta bocheński. Statuetki przedstawiciele liderów odebrali pierwszego dnia XX Zgromadzenia Ogólnego ZPP.

W kategorii powiaty w 2015 r. wyróżnienie to zdobyły powiaty: **drawski, kielecki** oraz **tomaszowski**.

– Tytuł Super Powiat przede wszystkim daje niewątpliwą satysfakcję z docenienia naszej aktywności, efektów inwestowania w kapitał ludzki i w rozwiązywaniu pilnych potrzeb społecznych. Wzmacnia pozycję i ułatwia prowadzenie ważnych dla rozwoju powiatu przedsięwzięć, które wymagają aktywności w zakresie organizacji, jak i współfinansowania wspólnych zadań z naszymi partnerami krajowymi i zagranicznymi – tłumaczy **Jan Kowalczyk**, starosta tomaszowski.

– Prestiżowy tytuł „Super Powiat”, którym możemy się posługiwać, to nie tylko powód do dumy, ale i ogromne zobowiązanie na przyszłość – mówi **Michał Godowski**, starosta kielecki.

W kategorii miasta na prawach powiatu liderem okazało się miasto **Legnica**, w kategorii gmin miejskich i miejsko-wiejskich zwyciężyło **Stronie Śląskie**.

– Ranking Związku Powiatów Polskich jest w chwili obecnej jednym z najbardziej obiektywnych i merytorycznych rankingów dotyczących oceny funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Świadczy o tym fakt, że każda jednostka została poddana ocenie w 86 kategoriach. Wreszcie uzyskanie tego wyróżnienia przez gminę ma niewątpliwie pozytywny wymiar promocyjny. Jest to bowiem sygnał dla naszych mieszkańców, odwiedzających nas turystów oraz potencjalnych inwestorów, że gmina Stronie Śląskie jest solidnym partnerem – wyznaje **Zbigniew Łopusiewicz**, burmistrz Stronia Śląskiego.



tekst
ARTUR DUDA

Najlepszą wśród najlepszych gmin wiejskich została gmina **Wielka Wieś**.



KATEGORIA POWIATY

POWIAT DRAWSKI

starosta Stanisław Kuczyński

POWIAT TOMASZOWSKI
(woj. lubelskie)

starosta Jan Kowalczyk

POWIAT KIELECKI

starosta Michał Godowski

**KATEGORIA
MIASTA NA PRAWACH POWIATU**

LEGNICA

prezydent Tadeusz Krzakowski



**KATEGORIA
GMINY MIEJSKIE I MIEJSKO-WIEJSKIE**

STRONIE-ŚLĄSKIE

burmistrz Zbigniew Łopusiewicz

**KATEGORIA
GMINY WIEJSKIE**

WIELKA WIEŚ

wójt Tadeusz Wójtowicz

W finansach publicznych potrzebne są rozwiązania systemowe

Finanse są główną bolączką samorządów wszystkich szczebli. O tym, jakie są ich słabe strony i co powinno się w nich zmienić – zwłaszcza w odniesieniu do powiatów, które są pozbawione dochodów własnych – Dziennikowi Warto Wiedzieć opowiada **prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska** z Uniwersytetu Warszawskiego.

Dziennik Warto Wiedzieć: Jaki jest nasz system finansów samorządowych?

Prof. Elżbieta Kornberger-Sokołowska: Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że od tego jakimi środkami finansowymi dysponują samorządy, uzależniona jest możliwość wykonywania zadań. I tę możliwość z jednej strony wyznaczają przepisy, które dotyczą źródeł finansowania, a z drugiej te przepisy, które nakładają zadania do wykonania – a więc tym samym konieczność poniesienia określonych wydatków.

I teraz, jak porównujemy te źródła i zadania, to pojawia się nam zasada adekwatności. A więc zasada która mówi o tym, że środki finansowe powinny umożliwić samorządom realizację zadań. A jeśli pojawiają się nowe zadania, to trzeba samorządom zabezpieczyć środki. To jest fundamentalna zasada wynikająca z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i z Konstytucji RP. Zasada jest dość dobrze opisana. Są jednak liczne przejawy naruszeń tej zasady. Poświęciłam temu monografię.

DWW: Jakie zatem są możliwości samorządów, żeby domagać się realizacji tej zasady? Jak to wygląda w praktyce?

EKS: Oczywiście te możliwości są dość ograniczone, mimo, że samorządy mają prawo do samodzielności, mają prawo składania skargi do Trybunału Konstytucyjnego, mają zagwarantowaną ochronę sądową. To wszystkie te środki nie są jednak w pełni skuteczne.

Jaka jest praktyka? System finansowy był kształtowany przy tworzeniu poszczególnych szczebli samorządowych, dotyczy to także powiatów. Przechodził oczywiście pewną ewolucję. Mamy obecnie taki system, który w bardzo niewielkim stopniu podlega zmianom. Od roku 2004, od kiedy funkcjonuje ustawa o dochodach JST, utrzymuje się on we w miarę ustabilizowanym kształcie.

Jaki jest podstawowy problem? W przypadku powiatów – struktura ich dochodów, która mówi o tym, że dominującą rolę odgrywają subwencje i dotacje, czyli transfery z budżetu państwa. Powiaty dysponują tylko takimi dochodami, które są formalnie zaliczone do dochodów własnych, bo udziały w obu podatkach dochodowych są dochodami formalnie tylko uznanymi za własne.

DWW: Czyli wpływy z tych podatków nie są tak naprawdę zależne od powiatów?

EKS: Dokładnie tak. Jeszcze gminy mają jakieś instrumenty pozwalające wpływać na zintensyfikowanie dochodów, poprzez przyciąganie podatników tego podatku. Chociaż,

i to dotyczy także szczebla powiatowego, to nie wiemy tak do końca, które części podatku płaconego przez danego podatnika są przypisane do określonego powiatu. Nie mamy wystarczająco jasno określonego formalnego kryterium takiego jak zameldowanie w danym miejscu, co się przekłada na to, że podatek ma możliwość wyboru, gdzie podatek będzie płacił. I to jest pewien problem, bo może uzyskiwać świadczenia publiczne ze strony danej jednostki, ale nie przyczynia się finansowo do jej funkcjonowania. I to jest kwestia ciągle nierozwiązana. Oczywiście samorządy mogą motywować podatników, prosić, namawiać, ale to są naprawdę bardzo ograniczone możliwości. To wszystko się nam „rozjeżdża” – zakres świadczeń uzyskiwanych ze środkami, które wnoszą się do tego wspólnego budżetu. I to jest oczywiście problem udziałów. Ale nie jedyny.

DWW: A inne problemy udziałów?

EKS: Dochody są dość ściśle związane z fazą koniunktury gospodarczej, czyli są podatne na wahania cyklu koniunkturalnego. I oczywiście w sytuacji, gdy mamy silny wzrost gospodarczy, to te dochody rosną. Ale jeśli mamy do czynienia ze spowolnieniem gospodarczym, już nie mówiąc o recesji, to wtedy istnieje realne zagrożenie, że te dochody bardzo znacząco obniżą się, co będzie problemem. Samorządy nie mają natomiast skutecznych instrumentów, żeby przeciwdziałać cyklom koniunktury. Wobec tego, one bezpośrednio ponoszą skutki finansowe pewnych – w stosunku do tego systemu obiektywnych czynników – jakim są fazy koniunktury. W sytuacji, gdy powiat ma mały zasób środków – tych swoich, nie ma on czym wypełnić luki, która powstaje w dochodach. To jest istotny problem. Mamy też tak ukształtowany system dochodów powiatu, który w niewielkim stopniu motywuje je do aktywnego działania. Ten system nie działa mobilizująco, skoro wszystko zależy od budżetu centralnego. To tylko zachęca, żeby starać się o te środki. Ale jeśli chodzi o subwencje, to powiaty i tak nie mają wpływu na ich wyliczanie. Jeśli chodzi o dotacje – można prosić o dodatkowe wsparcia, ubiegać się o środki unijne. Ale tu już uczestniczy się w takim „konkursie piękności”. Kryteria zaś są określone na tyle nieprecyzyjnie, że nie muszą, ale mogą być silnie upolitycznione.

DWW: Mówiąc o koniunkturze, może warto powiedzieć o skutkach Brexitu?

EKS: To jest raczej bardziej długofalowe wyzwanie, ale przecież samorządy też muszą być przygotowane na ewentualne skutki nie tylko gospodarcze, ale i społeczne. Bo jeżeli zaczną wracać ludzie z Wielkiej Brytanii, to zmieni się struktura zatrudnienia i wskaźniki bezrobocia. Będzie mieć miejsce ograniczenie transferów z Unii Europejskiej. Samorządy muszą być przygotowane a przynajmniej mieć jakieś koncepcje w tym zakresie. Oznacza to, że trzeba o tym myśleć i mówić. Można się jeszcze doszkolić. Uczymy o tym, np. u nas w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego na Uniwersytecie Warszawskim. Od 25 lat kształcimy specjalistów z zakresu prawa samorządu terytorialnego i polityki regionalnej.

DWW: Problemem jest słynne Janosikowe.

EKS: Nie ma chyba potrzeby, żeby ten temat szerzej rozwijać. Mamy tu do czynienia ciągle z sytuacją, gdzie z założenia funkcjonują rozwiązania tymczasowe. Ale jak wiemy, takie prowizorki działają zawsze najdłużej. I na kolejny rok wiemy, że nie szykują się zmiany w tym zakresie. Nie chcę już nawet powtarzać argumentów, dlaczego Janosikowe jest niesprawiedliwe. Tym zajmował się Trybunał Konstytucyjny. Problem polega na tym, że mamy do czynienia z trzema stronami: beneficjentami i płatnikami tego systemu oraz z budżetem



rozmawiała

**SYLWIA
CYRANKIEWICZ
-GORTYŃSKA**

państwa, przez który pieniądze przechodzą. I jeżeli teraz płatnicy twierdzą, że system jest nieprawidłowy, beneficjenci – że te pieniądze są im niezbędne, a budżet nie chce podjąć się dorzucenia środków, to mamy sytuację nie do rozwiązania. I tak jest od lat i nikt nie chce podjąć właściwych decyzji. Przy czym wydaje mi się, że jedynym sensownym rozwiązaniem jest ogólniejsza dyskusja o mechanizmach finansowania samorządów. Tego nie da się załatwić tylko w jednym kawalku – Janosikowego. To musi być rozpatrzone w szerszym kontekście. Wymaga gruntowniejszej dyskusji nad modelem finansowania. Oczywiście ja tutaj nie nawołuję do rewolucji w systemie finansowania, bo finanse lubią zmiany ewolucyjne. Mamy wyzwanie, żeby zacząć dyskusję. Aktualnie prowadzone rozmowy nie przekładają się na zmiany legislacyjne...

DWW: Kolejna kwestia to z pewnością wskaźnik zadłużenia. Czy on w ogóle ma sens?

EKS: Limitowanie zadłużenia na pewno ma sens. Chociaż w moim przekonaniu większość samorządów nie zadłuża się nadmiernie i nieodpowiedzialnie. Ale prawo musi być przygotowane na sytuacje bardziej ekstremalne. I w gruncie rzeczy nie jest dostatecznie na takie sytuacje przygotowane. Konstrukcja wskaźnika wymaga poprawienia. To jest już zdiagnozowane. Też nie będę powtarzać wszystkich argumentów. Chociażby zmienione powinno być oparcie wskaźnika o dane historyczne. Fazy koniunktury zaburzą, zawyżają albo zaniżają wskaźnik. Wskaźnik zawyża też sprzedaż majątku, która ma charakter incydentalny.

Nie mam wątpliwości, że wskaźnik wymaga poprawienia. Ponadto wymaga rozwiązania możliwość zadłużania się w parabankach i niewiarygodnych instytucjach powiększających co i raz swoje oferty dla samorządów. W gruncie rzeczy żerują one na publicznych środkach. To powinno być jak najszybciej ukrócone. Powinna być wprowadzona prawna możliwość upadłości samorządów, oczywiście nie takiej, że przestaje istnieć dana jednostka. Chodzi także o rozwiązania przeciwdziałające nieodpowiedzialnym zachowaniom władz samorządu. Mamy przecież takie sytuacje. Tymczasem ustawodawca tylko się im przygląda, wiedząc, że mechanizmy nadzoru są niedostateczne. Skrajne rozwiązania, kiedy wchodzi komisarz nie uzdrowią same z siebie sytuacji. Bo ten komisarz cudów nie robi. Chodzi o wypracowanie mechanizmów przeciwdziałania *ex ante*, a nie tylko o zmienienie decydenta, który przychodzi gdy sytuacja jest zła albo bardzo zła.

DWW: Może warto odnieść się do diskutowanych ostatnio nowych zadań, które zostały nałożone na samorządy. Na przykład obsługa programu 500 plus bez pokrycia finansowego.

EKS: Pieniądze są przekazywane. Powiaty dostały 1% na obsługę. Gminy – więcej. Nie wiemy jednak, czy ta wyliczona kwota na obsługę programu jest wystarczająca czy też nie. To okaże się po mniej więcej roku funkcjonowania tego programu. Trzeba pamiętać, że wypłaty są realizowane w formie zadań zleconych finansowanych dotacjami celowymi.

Od lat mamy sytuację, kiedy nakładane zadania zlecone są niedoszacowane i wobec tego nie wiemy co by się stało, gdyby budżet państwa przeznaczył za mało środków w przypadku niektórych samorządów na realizację tego programu. Bo od lat samorządy wykazują, że realizują zadania, na które dostają za mało środków. Nie mamy mechanizmu, który zabezpieczałby samorządy w dostateczny sposób, gdyby taka sytuacja się wydarzyła. Zwracam uwagę, że mechanizmów właściwej obrony samorządów nie ma. Zakładam tu dobrą wolę wszystkich stron. Ale nie potrafię powiedzieć, co będzie.

DWW: Jeśli mówimy o powiatach, to komentarza wymagają także propozycje rządu w zakresie ochrony zdrowia.

EKS: Powiaty, miasta na prawach powiatu są jednostkami założycielskimi dla jednostek leczniczych, ale mają bardzo ograniczony wpływ na to, jak ten szpital funkcjonuje i jakie zaciąga zobowiązania, czyli jakie generuje długi. I w tym kontekście po pierwsze należy ocenić propozycję, żeby samorządy finansowały w sposób dobrowolny niektóre świadczenia dodatkowe gwarantowane dla swoich mieszkańców. Przede wszystkim to narusza zasadę równości. Mówi o tym



PROF. DR. HAB. ELŻBIETA KORNBARGER-SOKOŁOWSKA

– prof. dr. hab. nauk prawnych. Wykłada na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego UW, którego jest dyrektorem. Centrum jest jednostką na prawach wydziału utworzoną przez Wydział Prawa i Administracji oraz Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW. Prowadzi studia licencjackie, magisterskie i podyplomowe – te ostatnie skierowane są w szczególności do wójtów, prezydentów, starostów oraz współpracujących z samorządami pracowników organizacji pozarządowych i lokalnych działaczy społecznych. Ze względu na szerokie i wielodyscyplinarne ujęcie problematyki samorządu w programie studiów są one szczególną ofertą dla radnych i kandydatów na radnych.
Prof. dr. hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska specjalizuje się w zagadnieniach prawa sektora finansów publicznych, w szczególności w problematyce systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Autorka licznych publikacji z zakresu prawa finansowego.

wydana przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów opinia, zwracająca uwagę na mankamenty związane z niekonstytucyjnością proponowanych rozwiązań. Ja jestem członkiem tej Rady.

DWW: O nierównym dostępie do świadczeń medycznych mówią w tym kontekście także samorządowcy. Co na przykład w sytuacji, kiedy gdzieś indziej się leczę a gdzie indziej opłacam składki – mam prawo się leczyć i korzystać ze wszystkiego w nowym systemie?

EKS: To może skłaniać do różnych zachowań, może i zgodnych z prawem, ale raczej nieetycznych. Ktoś wiedząc, że jest chory, licząc na korzystanie z dodatkowych świadczeń, zacznie odprowadzać podatki gdzie indziej. A potem wróci do poprzedniego miejsca. To jest na pewno problem.

Z punktu widzenia finansów samorządowych to też jest problem, ponieważ jak można oczekiwać, na samorządy będzie wywierana pewna presja, żeby tego rodzaju świadczenia finansować. Czyli innymi słowy można powiedzieć, że przechodzimy na dofinansowanie budżetowe ochrony zdrowia – z budżetów publicznych. I to jest w moim przekonaniu bardzo niepokojące. Oczywiście nie mówi się nic o żadnych dodatkowych środkach, czyli zadania będą mogły być realizowane tylko wtedy, kiedy samorządy będą miały jakieś wolne środki. No, ale jak w sytuacji finansowej powiatów mówić o takich wolnych środkach?

Kolejną kwestią jest to, że jeśli dana jednostka lecznicza nie jest w stanie spłacić swoich zobowiązań, to albo samorząd musi to sfinansować albo podjąć decyzję o jej likwidacji. Są takie przypadki, że zadłużenie szpitala jest równe budżetowi samorządu. Ciekawe, jak taki samorząd podejmie decyzję o likwidacji szpitala? Nawet jeśli takie przypadki są skrajne, to i tak kwoty są znaczące, a decyzja niezwykle trudna. To wymaga dyskusji o całym mechanizmie, a nie przetrzucania na samorządy odpowiedzialności za funkcjonowanie danej jednostki. Bo to na samorząd spadnie odpowiedzialność, że w takim razie zamykamy szpital. Podczas gdy on nie bardzo miał wpływ ani na zarządzanie, ani na procesy restrukturyzacyjne i naprawcze, które zaszły w tej jednostce.

DWW: Bardzo dziękuję za rozmowę.



XX Zgromadzenie Ogólne ZPP już za nami

Zakończyły się
obrazy delegatów
w Ossie.
10 ważnych
stanowisk, ustalone
priorytety działań
na 2016 r.,
znakomici goście,
ciekawe rozmowy,
puchary
dla laureatów
rankingu ZPP
– wszystko
to wydarzyło się
podczas
XX Zgromadzenia
Ogólnego Związku
Powiatów Polskich.



tekst
**SYLWIA
CYRANKIEWICZ
-GORTYŃSKA**

Spotkanie odbyło się w dniach 31 maja i 1 czerwca br. w Ossie koło Rawy Mazowieckiej. Oprócz delegatów, wzięli w nim udział laureaci rankingu.

Przybyli także goście, a wśród nich m.in. **Andrzej Dera** – sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP; **Krzysztof Kwiatkowski** – prezes Najwyższej Izby Kontroli; **Kazimierz Bujakowski** – Główny Geodeta Kraju; **Jacek Bogucki** – sekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi; **Adam Hamryszczak** – podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju; **Jerzy Stępień** – sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku; **dr Tomasz Żukowski** – radca marszałka Sejmu RP; **Stefan Löwl** – Starosta Powiatu Dachau, reprezentujący Związek Powiatów Niemieckich; **gen. Władysław Padło** z Komendy Głównej Policji; **Dariusz Minkiewicz** – dyrektor Biura Prewencji Komendy Głównej Policji; **Leszek Świętalski** – sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich RP; **Zygmunt Frankiewicz** – prezes Związku Miast Polskich; **Sławomir Neumann** – przewodniczący Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej; **Władysław Kosiniak-Kamysz** – przewodniczący Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego; **Andrzej Maciejewski** – przewodniczący sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP.

Gromkimi oklaskami zebrani nagrodzili wystąpienie Jerzego Stępnia.

Przyszłością jest powiat

Mówił on o przyszłości samorządów, w tym ważnej roli powiatów:

– Podstawowym elementem wspólnoty jest polis powiatowa. Podstawową jednostką będzie powiat, a gminy w większości będą pełniły funkcję pomocniczą powiatu. Te słowa mogą budzić oburzenie, ale wypowiadam je, patrząc na państwo jako całość, a przede wszystkim na więzy wspólnotowe. Te rzeczywiste odniesienia wyznaczają granice podziałów terytorialnych. Powiat jest więc silny i będzie coraz silniejszy! – podawał.

Laureaci rankingu nagrodzeni

Zgodnie ze zwyczajem podczas Zgromadzenia wręczono statuetki i dyplomy „Super Powiat” i „Super Gmina” oraz wręczono puchary i dyplomy laureatom Rankingu Powiatów i Miast na prawach powiatu za 2015 r., czyli konkursów od wielu już lat prowadzonych przez ZPP.

Cześć statutowa

Delegaci na XX Zgromadzenie Ogólne ZPP przyjęli sprawozdania Zarządu z działalności Związku Powiatów Polskich w 2015 i z wykonania budżetu. Zatwierdzili również budżet i plan działań na 2016 r.

Ocena rzeczywistości

W części merytorycznej Zgromadzenie podjęło 10 stanowisk, które osobno opisujemy w Dzienniku Warto Wiedzieć.

Zdjęcia: archiwum ZPP



Więcej zdjęć na stronie: www.zpp.pl/galeria



PODSTAWY FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU POWIATOWEGO

Powrót do Polski resortowej, to likwidacja samorządności

Państwo opierające się w swoim działaniu wyłącznie o podział resortowy nie jest w stanie zapewnić trwałego rozwoju i dostarczyć swoim obywatelom oczekiwanych przez nich usług publicznych.

Potwierdzenia tego faktu dostarcza miniony ustrój Polski. Dlatego planowane zmiany prawne powinny respektować istotną rolę samorządu terytorialnego.

W stanowisku podjętym 1 czerwca br. w Ossie Zgromadzenie Ogólne ZPP wyraża niepokój obserwowanym ostatnio kierunkom zmian kompetencyjnych. Jakie one są?

W sferze oświaty – możliwość kształtowania sieci szkolnej uzależniono od woli kuratora oświaty. W sferze ochrony zdrowia – planuje się ograniczenie uprawnień właścicielskich jednostek samorządu terytorialnego wobec swoich własnych jednostek. W sferze gospodarowania wodami – odbiera się kompetencje samorządowi terytorialnemu centralizując je w podmiocie rządowym. A w sferze administracyjnej – planuje się pozbawienie powiatów zadań związanych z nadzorem nad stacjami kontroli pojazdów.

– Dla każdej z tych zmian rozpatrywanych z osobna można znaleźć argumenty za nią przemawiające – mówi Ludwik Węgrzyn, prezes Zarządu ZPP, starosta bocheński. – W całości stanowią one jednak swoiste votum nieufności wobec samorządu terytorialnego jako takiego. Dlatego apelujemy o większą wiarę w mądrość lokalnych wspólnot.

Samodzielność ustrojowa i kompetencyjna musi iść w parze z samodzielnością finansową. Tak jednak nie jest. Dlatego od wielu już lat korporacje samorządowe wzywają do przeprowadzenia gruntownej reformy systemu dochodów JST. W sposób szczególny potrzeba zmian w sposobie finansowania dotyczy powiatów, którym nie zagwarantowano ani właściwego poziomu dochodów własnych, ani też władztwa podatkowego.

– Nowy system dochodów jest koniecznością zwłaszcza wobec zapowiedzianej perspektywy podniesienia kwoty wolnej w PIT – wskazuje Ludwik Węgrzyn. – Zmiana ta w sposób znaczący wpłynie na obniżenie dochodów poszczególnych JST. Co więcej, nie będzie to w żaden sposób zrekompensowane zwiększonymi dochodami z podatków pośrednich, gdyż samorząd nie uczestniczy bezpośrednio w tych dochodach – dodaje.

Dlatego w ocenie Związku już teraz należy rozpocząć prace nad nowym systemem dochodów, obejmującym również sprawiedliwy system równoważący sytuację poszczególnych jednostek. A to dlatego, że zmniejszenie dochodów JST będzie równoznaczne z ograniczeniem ilości i jakości usług publicznych świadczonych mieszkańcom.

ZDANIEM EKSPERTA

Nieprzypadkowo nowoczesne państwa opierają swoje funkcjonowanie na zasadzie subsydiarności. Czynią tak nie tylko po to, by upodmiotowić swoich obywateli i ich organizacje. Kierują się swoim najlepiej pojętym interesem.

Silę państwa mierzymy bowiem nie liczbą samodzielnie wykonywanych przez nie zadań, lecz zdolnością do koncentracji na najważniejszych – z punktu widzenia ogółu – zagadnieniach, takich jak chociażby obronność, czy sprawy zagraniczne. Co więcej – świadczenie usług publicznych jest zdecydowanie efektywniejsze, jeśli jest pozostawione w gestii tych, których usługi te dotyczą. I to pozostawione w sposób na tyle elastyczny, że sposób świadczenia usług może być dostosowany do lokalnej specyfiki.

Właśnie z tych wszystkich względów bardzo niepokoją kroki podejmowane obecnie przez władze państwowe. Wynika z nich jednoznacznie głębokie przeświadczenie, że samorząd może działać prawidłowo jedynie pod bardzo czujnym okiem państwa. Okiem mającym postać, czy to bardzo szczegółowego określenia sposobu realizacji zadań, czy to ścisłego nadzoru (nie sposób pominąć tu świeżego pomysłu wzmocnienia pozycji nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych), czy po prostu ograniczenia środków finansowych, jakie pozostawione zostaną w gestii jednostek samorządu terytorialnego.

Na początku obecnej kadencji wydawało się, że w tym ostatnim zakresie postawa władz państwowych będzie inna. Obywatelski – a de facto samorządowy – projekt zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tzw. projekt 8 mld) był bowiem pierwszym obywatelskim projektem skierowanym do rozpatrzenia, a w czasie pierwszego czytania ze wszystkich stron padały argumenty o konieczności zrekompensowania samorządowi utraty dochodów. Tyle że później stanowisko Rady Ministrów okazało się diametralnie inne; obecnie przedstawiciele Ministerstwa Finansów twierdzą, że zmiany w systemie podatkowym nie powinny być powiązane ze zmianą w systemie dochodów JST. Na te drugie ma przyjść czas dopiero po przyjrzeniu się w praktyce działaniu nowych przepisów podatkowych. Tyle że wtedy samorząd może już być w trwałym kryzysie. Środowiska samorządowe muszą uczynić wszystko co możliwe, aby do tego nie dopuścić.



komentarz
**GRZEGORZ
P. KUBALSKI**
zastępca
dyrektora biura ZPP

DBAJĄC O SZPITALE POWIATOWE

Wspierając system ochrony zdrowia

Związek Powiatów Polskich domaga się podjęcia realnych i racjonalnych działań na rzecz poprawy sytuacji finansowej szpitali powiatowych.

Swoje postulaty zawarł w stanowisku podjętym 1 czerwca w Ossie podczas XX Zgromadzenia Ogólnego ZPP.

Po raz kolejny powiaty przypominają, że to właśnie szpitale powiatowe odgrywają szczególną rolę w zapewnianiu właściwego poziomu ochrony zdrowia wspólnot lokalnych. Natomiast działania podejmowane w ostatnich latach przez ministrów zdrowia oraz prezesów Narodowego Funduszu Zdrowia prowadzą do pogorszenia sytuacji finansowej zarówno podmiotów leczniczych, jak i jednostek samorządu terytorialnego prowadzących te podmioty.

Kolejna inicjatywa legislacyjna podjęta przez resort zdrowia nie zwiastuje, aby w tym zakresie coś miało się zmienić.

– Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej odbieramy jako próbę przerzucania na jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym wspólnoty lokalne i poszczególnych obywateli, skutków nieracjonalnego zarządzania środkami publicznymi przeznaczonymi na finansowanie opieki zdrowotnej – czytamy w stanowisku. Jak tłumaczy

Związek, zamiast podjąć działania ukierunkowane na usunięcie przyczyn problemów, resort proponuje ograniczenie zdolności jednostek samorządu terytorialnego do dysponowania własnym majątkiem służącym udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej oraz w praktyce uniemożliwia pozyskanie inwestorów celem dofinansowania inwestycji w szpitalach.

– Takie zmiany mogą być zaakceptowane jedynie w przypadku jednoczesnego zagwarantowania odpowiednich środków budżetowych powiatom. Jednak taka zmiana nie jest na razie proponowana – ocenia Związek. Proponowana jest możliwość finansowania świadczeń gwarantowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Taka możliwość, zdaniem ZPP, będzie jednak fikcją.

– Z tego względu kategorycznie sprzeciwiamy się aktualnie przedstawionemu pomysłowi współfinansowania przez powiaty świadczeń gwarantowanych – wynika ze stanowiska.

W efekcie ZPP oczekuje konkretnych działań respektujących miejsce szpitali powiatowych w systemie ochrony zdrowia i gwarantujących ich odpowiednie funkcjonowanie.

ZDANIEM EKSPERTA

Życie potrafi zaskakiwać. Nim dobrze wybrzmiał głos środowiska samorządowego, to nowelizacja ustawy o działalności leczniczej została uchwalona.

Co zdumiewające, sam proces jej przyjmowania był co najmniej dyskusyjny. Bowiem wszystkie trzy czytania odbyły się w ciągu 48 godzin!

Całego tego pośpiechu nie potrafili racjonalnie wytłumaczyć nawet obecni, na komisji sejmowej poprzedzającej posiedzenie plenarne, przedstawiciele resortu zdrowia.

Kluczowym jednak problemem jest to, że przyjęta nowelizacja nie uwzględnia głosów środowiska samorządowego (sic!).

No cóż, patrząc tak z perspektywy, symptomatycznym staje się fakt, że „wybrańcy narodu” po tym jak już zasiądą w ławach poselskich, dostają totalnej amnezji, tracą kontakt z lokalnymi problemami okręgów, z których się wywodzą. Można wręcz przypuszczać, że dostanie się do Sejmu jest celem samym w sobie a otrzymanie dobrego miejsca na liście w kolejnych wyborach zależy od karności bądź nie przy głosowaniach.

Kto by więc zaprzętał sobie głowę jakimiś tam szpitalami, czy jakimś tam samorządem (sic!).

Zdumiewa jednak fakt tego braku pamięci w korelacji z tym, że już niejedni koledzy partyjni tak myśleli i nie najlepiej kończyli (przykładów z przestrzeni wszystkich lat wolnej Polski nie brakuje).

A co nas tak naprawdę teraz czeka? No cóż, nowelizacja wprowadza kilka istotnych zmian, które mogą powodować fatalne konsekwencje i dla podmiotów leczniczych, i dla samorządów terytorialnych będących organami prowadzącymi szpitale.

Główne zagrożenie to likwidacja publicznych szpitali. Nowela zakłada bowiem, że w przypadku wystąpienia ujemnego wyniku finansowego szpitala musi on pokryć stratę we własnym zakresie albo przy wsparciu samorządu. I tu pojawia się problem – jeśli ani szpital, ani samorząd nie będą w stanie pokryć straty to...jedyną drogą jest zamknięcie placówki (sic!).

Kolejne, kluczowe kontrowersyjne rozwiązanie to możliwość kupowania świadczeń opieki zdrowotnej przez samorząd terytorialny od podmiotów, dla których jest on organem tworzącym. W praktyce oznacza to, że samorząd będzie mógł kupować dodatkowe świadczenia dla swoich mieszkańców, na takich samych zasadach jak NFZ kontraktuje je dla wszystkich ubezpieczonych. Czyli od teraz za zbyt niski kontrakt odpowiedzialny stanie się... samorząd!

Pozostaje więc zadać sobie pytanie jaki cel przyświeca wprowadzaniu zmian, które w konsekwencji mogą doprowadzić do destrukcji zarówno szpitali publicznych, jak i jednostek samorządu terytorialnego. A może właśnie wszystkie te działania mają doprowadzić do „rozłożenia” obecnego systemu?



komentarz

**RAFAŁ
RUDKA**

kierownik Działu
Współpracy,
Informacji, Analiz
i Programów ZPP



LEKI DOSTĘPNE O KAŻDEJ PORZE

Grafik dyżurów aptek - potrzebny kompromis

Przepisy powinny dawać powiatom jednoznaczną i precyzyjną możliwość uchwalania rozkładu pracy aptek ogólnodostępnych.

Kompetencje do ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie posiada rada powiatu. Tak wynika wprost z art. 94 ust. 2 Prawa farmaceutycznego.

Uchwała rady powiatu ustanawiająca grafik stanowi typowy akt prawa miejscowego. Powinna być poprzedzona uzyskaniem opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin z terenu powiatu oraz właściwej okręgowej rady aptekarskiej.

Jak jednak pokazuje praktyka, stosowanie art. 94 ust. 2 prawa farmaceutycznego jest problematyczne. Zdarza się, że właściciele aptek kwestionują jej treść. Winne temu są przepisy, które w odczuciu środowiska farmaceutów dopuszczają nakładanie przez samorząd powiatowy na przedsiębiorców prowadzących apteki obowiązku prowadzenia działalności w określonych porach nawet wbrew woli i interesowi gospodarczemu tych przedsiębiorców.

Dlatego Związek Powiatów Polskich we współpracy z Naczelną Radą Aptekarską zamierza podjąć wspólne działania zmierzające do uzyskania kompromisu w sprawie pełnienia dyżurów nocnych przez apteki ogólnodostępne. W stanowisku podjętym 1 czerwca br. w Ossie Zgromadzenie Ogólne ZPP wyjaśnia, że: *efektem takich prac powinny być jednoznaczne i precyzyjne zapisy prawa pozwalające na realizację zadań powiatów w tym zakresie w uzgodnieniu ze środowiskiem farmaceutów reprezentowanym przez poszczególne izby aptekarskie.*

ZDANIEM EKSPERTA

Ze względu na potrzeby społeczne niektóre usługi muszą być świadczone w sposób nieprzerwany. W takim przypadku przepisy prawa powinny skutecznie stać na straży interesu publicznego. Przepisy dotyczące godzin pracy aptek tego nie robią i dlatego muszą być zmienione. (Grzegorz P. Kubalski)

STABILNE TERYTORIA

Za integralnością granic JST

Gminy, powiaty i województwa to nie tylko jednostki podziału terytorialnego państwa. To przede wszystkim wspólnoty zamieszkujące określone terytorium.

Każda zmiana granic poszczególnych jednostek pociąga za sobą określone konsekwencje dla całej wspólnoty. Dlatego powinna być dokonywana za zgodą wszystkich zainteresowanych.

Przypomina o tym XX Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich w stanowisku z 1 czerwca br. podjętym w Ossie.

– Nieprzypadkowo ustawy ustrojowe wskazują, że zmiana granic jednostki samorządu terytorialnego musi być dokonywana w sposób zapewniający tej jednostce terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych – czytamy w stanowisku.

Z tego względu zmiana granic jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w sytuacji gdy jej skutkiem jest zmiana gra-

nic zarówno gmin jak i powiatów powinna stanowić sytuację wyjątkową a administracja rządowa powinna dążyć do zachowania stabilności podziału terytorialnego państwa oraz integralności terytorialnej jednostek samorządu terytorialnego.

Związek Powiatów Polskich stoi na stanowisku, że zmiana granic co do zasady powinna następować jedynie w przypadku zgody wszystkich zainteresowanych podmiotów. Ewentualne wyjątki muszą być wyjątkowo dobrze umotywowane i poprzedzone analizą długofalowych skutków dla wszystkich zainteresowanych jednostek.

– Negatywnie oceniamy zmiany inicjowane wbrew woli mieszkańców zamieszkujących dany teren, jak również zmiany stanowiące pretekst do „przejęcia” obecnych lub przyszłych terenów inwestycyjnych – mówi Ludwik Węgrzyn, prezes Zarządu ZPP, starosta bocheński.



komentarz
**GRZEGORZ
P. KUBALSKI**
zastępca
dyrektora biura ZPP

ZDANIEM EKSPERTA

Profesor Michał Kulesza, jeden z ojców samorządu, niejednokrotnie podkreślał, że trwałość podziału terytorialnego państwa jest wartością samą w sobie.

Trudno jest mówić o racjonalności zarządzania, jeśli władze gminy nie mają żadnej pewności czy tereny, w które inwestują nie zostaną za chwilę utracone na rzecz sąsiada. Utracone nie po przeprowadzeniu obiektywnych analiz potrzeb rozwojowych, tylko w wyniku politycznej decyzji rządu. Najwyższy zatem czas ucywilizować procedurę zmiany granic. I to jak najszybciej.

ZMIANY SYSTEMOWE OCZAMI POWIATÓW

W trosce o przyszłość oświaty

Nieczytelna ustawa o systemie oświaty, nieżyciowe zapisy w Karcie Nauczyciela, przywrócenie weta kuratora, dotacja zamiast części subwencji oświatowej – to wady prawa oświatowego, które trzeba zmienić.

Postuluje o to XX Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich w stanowisku podjętym 1 czerwca br. w Ossie.

Wynika z niego konieczność gruntownego znowelizowania ustawy o systemie oświaty, która na skutek licznych zmian, stała się aktem prawnym wyjątkowo nieczytelnym i stwarzającym problemy interpretacyjne dla stosujących ją w praktyce. W ocenie ZPP najlepszą do tego okazją będzie uchwalenie zapowiadanych zmian w systemie oświaty. – Nie przesądzając o jej kształcie powiaty zrzeszone w Związku Powiatów Polskich popierają ideę wydłużenia okresu nauki w obecnych szkołach ponadgimnazjalnych i deklarują gotowość przyjęcia jednego rocznika uczniów więcej – wynika ze stanowiska.

Związek dostrzega również pilną potrzebę przeanalizowania rozwiązań funkcjonujących w Karcie Nauczyciela.

– Wiele przywilejów wynikających z Karty Nauczyciela nie tylko jest całkowicie nieuzasadnionych ze społecznego i ekonomicznego punktu widzenia, lecz również jest szkodliwych z punktu widzenia uczniów – ze względu na uniemożliwienie działań racjonalizujących proces edukacji – sygnalizuje ZPP. Chodzi m.in. o zniesienie nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego i dodatku wiejskiego. Dodatki te są reliktem przeszłości. Zniesiony powinien zostać mechanizm wyrównywania wynagrodzeń – wypłata jednorazowego dodatku uzupełniającego, przewidzianego w art. 30a KN.

Nie mniej istotna jest także zmiana podmiotu odpowiedzialnego za wypłatę wynagrodzenia za okres urlopu dla poratowania zdrowia. Świadczenia te powinny być finansowane z systemu ubezpieczeń społecznych a nie ze środków pracodawcy. Nie są to wszystkie nieracjonalne rozwiązania zawarte w Karcie Nauczyciela. Inne to np. wcześniejsze, o dwa lata w porównaniu z innymi pracownikami, otrzymywanie przez nauczycieli dodatku za wysługę lat, prawo nauczyciela zatrudnionego na wsi do otrzymywania do osobistego użytkowania działki gruntu szkolnego lub komunalnego. Zdaniem ZPP konieczne jest jednoznaczne określenie standardów edukacyjnych, ich rzetelna wycena a następnie dostosowanie do niej sposobu rozdziału środków subwencji oświatowej.

– Wobec demograficznych trendów obecny system wymaga znaczącej przebudowy. Subwencja naliczana w oparciu o liczbę uczniów w sytuacji zmniejszania się liczebności klas, przy jednoczesnych trudnościach w obniżaniu kosztów stałych, prowadzi w wielu samorządach do zwiększenia różnicy pomiędzy wydatkami oświatowymi a otrzymywaną subwencją – wynika ze stanowiska.

Dyskusyjne jest też utrzymywanie niepublicznego szkolnictwa pomaturalnego i ewentualnie szkolnictwa dla dorosłych. A to dlatego, że są to systemy niezwykle kosztowne, podczas gdy efektywność kształcenia tym systemem – mierzona liczbą absolwentów – jest na poziomie kilku procent.

Pomimo negatywnego stanowiska ZPP do ustawy okolobudżetowej ponownie wprowadzono w art. 13 obowiązek przeznaczania przez samorządy w roku 2016 na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, środków w wysokości nie niższej niż wynikająca z podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Przepis taki łamie ustrojową zasadę samodzielności JST. Czyni to bez uwzględnienia faktu, że określone wagi w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej mają charakter ryczałtowy i nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów świadczeń na rzecz konkretnego ucznia, czy wychowanka.

Związek także negatywnie ocenił rozwiązanie przywrócenia „weta kuratora” w przypadku likwidacji i przekształcenia szkoły.

– Rozwiązanie to ogranicza samodzielność samorządów w realizowaniu lokalnej polityki oświatowej. Podejmując decyzję o likwidacji szkoły, samorządy zawsze dokonują głębokiej analizy demograficznej i ekonomicznej, w wyniku tych zabiegów żaden uczeń nie zostaje pozbawiony możliwości nauki a konkretne decyzje zapadają zawsze pod wnikliwą kontrolą społeczną. W naszej ocenie negatywna opinia kuratora o likwidacji szkoły stanowiącej obciążenie finansowe dla budżetu konkretnej jednostki samorządu terytorialnego powinna się wiązać z przekazaniem dodatkowych środków z budżetu państwa na utrzymanie takiej szkoły – tłumaczy Ludwik Węgrzyn, prezes Zarządu ZPP, starosta bocheński.

ZDANIEM EKSPERTA



komentarz
**KATARZYNA
LISZKA-
MICHAŁKA**
ekspert w Dziale
Monitoringu
Prawnego
i Ekspertyz ZPP

Postulaty Związku Powiatów Polskich są ważne a ich wdrożenie jest pożądane przez samorządy – jednak realizacja może okazać się niestety utrudniona.

Do refleksji takiej skłaniają chociażby ostatnie wydarzenia jakie towarzyszyły nowelizacji ustawy o systemie oświaty. Nadal bez porozumienia z samorządami i przy ich sprzeciwie wprowadza się zmiany dotyczące ich funkcjonowania; dochodzi do dalszego umocnienia pozycji kuratorów kosztem organów prowadzących; dowiadujemy się, że dyrektorzy szkół są zakładnikami samorządów i że za jakość edukacji powinno odpowiadać państwo – pozostawiając jednak samorządom problem niedoszacowania jej finansowania.

Z drugiej zaś strony mówi się o przywróceniu równowagi – szkoda tylko, że szala ewidentnie przechyla się na niekorzyść jednostek samorządu terytorialnego. Musimy ten stan rzeczy odwrócić i spróbować doprowadzić do pożądanych zmian w ustawie o systemie oświaty, a także w Karcie Nauczyciela.



PRIORYTETEM DOBRO DZIECKA

System pieczy zastępczej wymaga zmian legislacyjnych

Potrzebne jest stworzenie docelowego systemu finansowania systemu pieczy zastępczej, obejmującego także zadania związane z poprawą standardów w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

Przywrócenie możliwości tworzenia wspólnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej i organizacyjnej tych placówek – to główne postulaty Zgromadzenia Ogólnego ZPP zawarte w stanowisku podjętym 1 czerwca br. w Ossie. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej weszła w życie przeszło cztery lata temu. Powiaty, na których ciąży obowiązek organizacji systemu pieczy zastępczej, z sukcesem dokonały jej wdrożenia. Nie oznacza to jednak, że obecne rozwiązania nie mają wad.

Pierwszą kwestią jest finansowanie. Wraz z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej powiaty nie otrzymały żadnych dodatkowych środków własnych przeznaczonych na finansowanie wynikających z niej zadań.

– Pewnym substytutem tych środków jest program dofinansowywania zadań własnych gmin i powiatów prowadzony przez ministra właściwego do spraw rodziny – mówi Ludwik Węgrzyn, prezes Zarządu ZPP, starosta bocheński. – Program ten ma jednak ograniczony horyzont czasowy, a to oznacza, że to dofinansowanie zniknie już za dwa lata. Oznacza to, że już w tej chwili niezbędne jest podjęcie prac dotyczących docelowego systemu finansowania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – wskazuje prezes Ludwik Węgrzyn.

Ponadto po stronie powiatów ogromne koszty finansowe generują również działania na rzecz zmniejszenia liczby dzieci, które mogą przebywać w placówce opiekuńczo-wychowawczej z 30 do 14. Standard w tym zakresie powinien być osiągnięty do 1 stycznia 2021 r. Mimo ogromnego zaangażowania powiatów pomoc finansowa państwa w tym zakresie wydaje się niezbędna.

– Dlatego występujemy z wnioskiem o rozważenie przez ministra rodziny, pracy i polityki społecznej rozszerzenia programu dofinansowania zadań własnych samorządów o działania na rzecz poprawy standardów w placówkach opiekuńczo-wychowawczych – czytamy w stanowisku.

W ocenie ZPP konieczne jest również cofnięcie skutków ubiegłorocznej nowelizacji ustawy, która z jednej strony wprowadziła możliwość tworzenia centów usług wspólnych, a z drugiej usunęła odrębne przepisy dotyczące centrów wspólnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej i organizacyjnej placówek opiekuńczo-wychowawczych. W efekcie każda z placówek, która do 31 grudnia 2015 r. była objęta wspólną obsługą, od 1 stycznia 2016 r. musi mieć powołanego dyrektora, a to rodzi dodatkowe koszty funkcjonowania systemu pieczy zastępczej.

– Dlatego wnosimy o pilną nowelizację przepisów znoszącą ten obowiązek w przypadku placówek objętych wspólną obsługą przez centrum usług wspólnych – wskazuje Ludwik Węgrzyn.

ZPP podnosi też, iż pracownicy PCPR-ów oraz organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej sygnalizują błędy, luki prawne czy wręcz niekonsekwencję ustawodawcy w przepisach ustawy.

– Przykładem może być chociażby problem z uzyskaniem zaświadczenia o stanie zdrowia przez kandydatów na rodziców zastępczych oraz samych rodziców zastępczych, które winno być wystawione przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej – przypomina ZPP w stanowisku.

Część lekarzy odmawia wydania takiego zaświadczenia, wskazując, że nie jest to świadczenie gwarantowane finansowane ze środków publicznych; inni twierdzą, że nie ma określonych standardów wedle których mieliby stwierdzać, czy stan zdrowia danej osoby pozwala na sprawowanie funkcji rodzica zastępczego.

– Aby wszystkie problemy związane z praktycznym stosowaniem przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej rozwiązać, postulujemy zorganizowanie przez właściwe ministerstwo spotkania roboczego, z udziałem przedstawicieli ZPP, powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz organizatorów rodzinnej pieczy. Jego wynikiem powinna być inicjatywa legislacyjna usuwająca zdiagnozowane nieścisłości w obowiązującej ustawie – wskazuje prezes ZPP.

ZDANIEM EKSPERTA



komentarz
**BERNADETA
SKÓBEL**

kierownik Działu
Monitoringu
Prawnego
i Ekspertyz ZPP

Sejm przyjął poprawki w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Umożliwiają one nie zatrudnianie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych dyrektorów w przypadku powierzenia obsługi innej jednostce organizacyjnej samorządu (jednostce obsługującej). Przyjęto również rozwiązanie wskazujące, że centra obsługowe powstałe przed 1 stycznia 2016 r. będą mogły działać na dotychczasowych zasadach bez ograniczenia czasowego. Innymi słowy nie będzie potrzeby podejmowania uchwał dostosowujących działalność tych placówek do samorządowych ustaw ustrojowych.

Niestety „przy okazji” posłowie wraz z tymi zmianami, niewątpliwie korzystnymi dla samorządów, wprowadzili przepisy uniemożliwiające wspólną lokalizację m.in. niektórych placówek wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, systemu oświaty czy ochrony zdrowia. Dzięki interwencji ZPP udało się ograniczyć zasięg tej nowelizacji oraz wydłużyć okresy przejściowe do dostosowania się do nowych wymogów. Tempo pracy w komisjach i podkomisjach sejmowych nad projektem ustawy uniemożliwiło zebranie danych o skutkach wejścia w życie ustawy dla samorządów. Takimi danymi nie dysponowali również ani posłowie wnioskodawcy ani strona rządowa. ZPP będzie zbierał dane o sytuacji w powiatach i na tej podstawie wnioskował będzie o wprowadzenie korekt do ustawy.

WALCZĄC O ŚRODKI DLA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Warto zmienić przepisy o PFRON

Osoby niepełnosprawne nie mają zapewnionego równego dostępu do usług i świadczeń publicznych. Algorytm rozdzielania środków na zadania realizowane przez powiaty oparty jest o mało wiarygodne dane.

Tak wynika ze stanowiska XX Zgromadzenia Ogólnego ZPP podjętego 1 czerwca br. w Ossie w sprawie koniecznych zmian w zakresie dysponowania przez samorządy środkami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Związek zwraca się w nim z apelem o przegląd rozwiązań prawnych dotyczących sposobu rozdysponowywania środków PFRON na zadania realizowane przez powiaty i podjęcie stosownych prac legislacyjnych, które pozwolą na bardziej racjonalny podział środków finansowych.

ZPP przypomina, że algorytm przekazywania powiatom środków na realizację określonych zadań powinien uwzględniać m.in. liczbę osób niepełnosprawnych. Liczba ta jest ustalana na podstawie dostępnych danych Głównego Urzędu Statystycznego. Ostatnie dostępne dane pochodzą z 2011 r. z przeprowadzonego Narodowego Spisu Powszechnego.

W 2002 r. zastosowano inną metodę zbierania danych. Oparto się o administracyjne bazy danych oraz informacje uzyskane w ramach spisu reprezentacyjnego, co oznacza, że nie wszystkim Polakom zostały zadane pytania o niepełnosprawność, a dane zostały uogólnione na całą populację.

– Bardziej wiarygodnym i aktualnym źródłem informacji są dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz dane powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności – sygnalizuje ZPP.

Jak wskazują powiaty, niepełnosprawni mieszkańcy wsi ze względu na ograniczenia wynikające z samej niepełnosprawności oraz większe trudności komunikacyjne dużo rzadziej rejestrują się w urzędach pracy, niż mieszkańcy miast. – Skutkiem tego powiaty, na obszarze których przeważają głównie tereny wiejskie otrzymują mniejsze środki – wyjaśnia Ludwik Węgrzyn, prezes Zarządu ZPP, starosta bocheński.

Problematyczna jest także kwestia procedury obsługi wniosków składanych przez osoby niepełnosprawne. Przepisy, które regulują tę materię są niespójne.

Zgodnie z §6 rozporządzenia w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym zarząd Funduszu informuje samorząd powiatowy o wielkości środków określonych algorytmem, przypadających danej jednostce na realizację w danym roku zadań w terminie 30 dni od złożenia sprawozdań rzeczowo-finansowych sporządzanych w trybie art. 35c ust. 2 ustawy za okres IV kwartału roku poprzedniego, nie wcześniej jednak niż przed opublikowaniem ustawy budżetowej na dany rok.

Oznacza to, że rada powiatu działając na podstawie art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych będzie mogła podjąć uchwałę w przedmiocie podziału środków PFRON nie wcześniej niż na przełomie lutego/marca danego roku budżetowego.

Jednocześnie zgodnie z rozporządzeniem w sprawie określania rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON wnioski o dofinansowanie ze środków Funduszu osoba uprawniona składa w terminie do 30 listopada roku poprzedzającego realizację zadań. Właściwa jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego rozpatruje wniosek w terminie 30 dni.

– W konsekwencji, jeżeli kierownik jednostki powiatu właściwy do załatwienia wniosku dotrzyma tego terminu, to naruszy równocześnie art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych tj. wejdzie w ustawowe kompetencje rady powiatu w zakresie decydowania o przeznaczeniu środków PFRON; jeżeli z kolei decyzje zostaną podjęte po przyjęciu przez radę powiatu wymaganej ustawą uchwały, naruszony zostanie termin załatwienia sprawy określony w przywołanym przepisie rozporządzenia – czytamy w stanowisku.

Tymczasem rozporządzenia nie mogą prowadzić do faktycznego zniesienia kompetencji ustawowych przyznanych organom administracji publicznej.

ZDANIEM EKSPERTA

Problem z wiarygodnością danych na temat liczby niepełnosprawnych nadal pozostaje otwarty. Rozwiązaniem może być integracja systemów informatycznych GUS i ZUS.



komentarz
**MONIKA
MAŁOWIECKA**
ekspert w Dziale
Monitoringu
Prawnego
i Ekspertyz ZPP

Temat „niedoszacowania” liczby osób niepełnosprawnych został poruszony na czerwcowym posiedzeniu Zespołu ds. Zdrowia i Polityki Społecznej KWRIST. W odpowiedzi na stanowisko ZPP, przedstawiciele strony rządowej poinformowali, że zgodnie z informacją przekazaną przez GUS ich dane są aktualnie najbardziej wiarygodnymi do pokazania liczby osób niepełnosprawnych w powiecie i wyliczenia środków dla poszczególnych powiatów. Podstawowym problemem są braki relacji pomiędzy systemami teleinformatycznymi ZUS oraz obsługiwany przez zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności, dublowanie się części danych w systemach. Resort wskazał, że systemy te nie były tworzone na potrzeby gromadzenia danych o liczbie osób niepełnosprawnych w poszczególnych powiatach. Z informacji można było również wywnioskować, że MRPIPS nie jest zainteresowane rozwiązaniem sygnalizowanego problemu poprzez integrację systemów informatycznych. Nie pozostaje nam nic innego jak dalsza presja na stronę rządową oraz zainteresowanie problemem środowiska osób niepełnosprawnych.

WALCZĄC O ZNIŻKI NA PRZEJAZDY KOMUNIKACJĄ

Jednym głosem za prawem wyłącznym

Polski ustawodawca przyjął zasadę nieograniczonej ochrony konkurencji w transporcie publicznym. Zapomniał, że w tym obszarze pełen liberalizm jest równoznaczny z pogorszeniem się sytuacji mieszkańców małych miejscowości.

Kwestie te poruszone zostały w stanowisku przyjętym na XX Zgromadzeniu Ogólnym Związku Powiatów Polskich które odbyło się 1 czerwca br. w Ossie.

Związek Powiatów Polskich zaznacza w nim to, iż dostrzega znaczenie dostępności komunikacyjnej terenu całego kraju. Przesądza ona, bowiem o możliwościach zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich. To właśnie sprawny system komunikacji publicznej umożliwia docieranie młodzieży do szkół, pracowników do miejsc pracy, obywateli do obiektów użyteczności publicznej. Jak jednak zauważa ZPP, nowe przepisy dotyczące organizacji publicznego transportu zbiorowego nie dają gwarancji stworzenia systemu odpowiadającego oczekiwaniom lokalnych wspólnot.

Główną wadą jest brak możliwości przyznawania operatorowi publicznego transportu zbiorowego prawa wyłącznego – dopuszczonego przez przepisy wspólnotowe a zakazanego przez prawo polskie. Tymczasem istotą prawa wyłącznego jest możliwość rekompensowania strat generowanych przez linię deficytową, której utrzymanie jest istotne ze społecznego punktu widzenia, przez dochody z linii rentownej.

– W konsekwencji przyjętego przez polskiego ustawodawcę rozwiązania prywatni przewoźnicy będą zainteresowani wyłącznie obsługą linii rentownych, a ciężar utrzymania linii deficytowych w całości obciążał będzie jednostki samorządu terytorialnego. W sposób oczywisty będzie to prowadziło do ograniczania liczby takich linii deficytowych oraz liczby wykonywanych kursów, a tym samym mobilności Polaków – podnosi ZPP.

Obowiązująca ustawa nie przewiduje również mechanizmów współpracy powiatów i gmin – umożliwiających tworzenie zintegrowanego systemu lokalnego transportu zbiorowego. Nie zawiera jednoznacznych przepisów przesądzających o sposobie wyznaczania linii użyteczności publicznej w mniejszych gminach i powiatach.

Z tego względu Związek Powiatów Polskich postuluje o przesunięcie terminu wejścia w życie nowych rozwiązań ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i wykorzystanie wydłużonego okresu *vacatio legis* potrzebnego do wprowadzenia niezbędnych zmian.

Jednocześnie Związek Powiatów Polskich zadeklarował współpracę w pracach legislacyjnych.

ZDANIEM EKSPERTA

Podnoszone przez ZPP zastrzeżenia, co do ważnych dla obywateli przepisów ustawy, spotkały się z przychylnym głosem ze strony Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, którego przedstawiciele zapowiedzieli wspieranie obecnej inicjatywy Senatu RP, w sprawie wydłużenia okresu *vacatio legis* ustawy. Przewidywane jest przesunięcie terminu wejścia w życie przepisów o rok, czyli od 1 stycznia 2018 roku. ■

Samo przesunięcie terminu wejścia w życie przepisów nie rozwiąże problemów transportu zbiorowego, z którymi będzie musiał się zmierzyć samorząd a w konsekwencji także pasażer. Dla samorządów najważniejszą kwestią jest oczywiście wprowadzenie prawa wyłącznego, które umożliwi utrzymanie nierentownych, ale ważnych dla mieszkańców linii. Przypomnijmy, że pierwotny projekt ustawy przewidywał możliwość przyznania operatorowi prawa wyłącznego z zastrzeżeniem zachowania zasady proporcjonalności oraz określenia maksymalnego okresu czasu, na jaki uprawnienie mogło zostać przyznane. Dopiero arbitralną decyzją Rady Ministrów z 2 lutego 2010 r. do polskiego porządku prawnego wprowadzony został zakaz stosowania prawa wyłącznego. Bezpośrednim skutkiem tej decyzji jest przerzucenie ciężaru utrzymania linii deficytowych w całości na jednostki samorządu terytorialnego. Zaś pośrednim będzie ograniczanie liczby takich linii oraz realizowanych na nich połączeń, a tym samym mobilności Polaków.



komentarz
**MARCIN
MAKSYMIOUK**
specjalista
w Dziale Monitoringu
Prawnego
i Ekspertyz ZPP

Ze względu na to, że oczekująca na wejście w życie ustawa jest powszechnie krytykowana, nie należy liczyć na jej głębszą nowelizację. Bardziej prawdopodobne jest to, że ministerstwo zdecyduje się na przygotowanie nowej ustawy, która kompleksowo ureguluje problematykę publicznego transportu zbiorowego. Miejmy nadzieję, że tym razem rząd z większą uwagą wsłucha się w głos samorządów i dostrzeże interesy mieszkańców gmin i powiatów.

W TROSCE O DOBRY STAN TECHNICZNY DRÓG LOKALNYCH

Potrzebne są stałe środki na drogi

Drogi lokalne wymagają stałego mechanizmu wsparcia, który nie jest uwarunkowany finansowaniem pochodzącym z budżetu Unii Europejskiej, czy też zmianami w zakresie polityki państwa na szczeblu centralnym.

Starostowie przypominają w nim treść raportu Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych. Wynika z niego, że sieć dróg lokalnych w Polsce jest dość słabo rozwinięta, w dodatku charakteryzuje się niską jakością nawierzchni, co negatywnie wyróżnia Polskę na tle innych państw Unii Europejskiej.

Natomiast poprawa tej sytuacji wymaga dużego wysiłku inwestycyjnego, który jest niemożliwy do dokonania wyłącznie w oparciu o środki własne powiatów i gmin wiejskich. Polityka państwa w zakresie transportu drogowego ostatnich lat skupiała się głównie na inwestycjach w zakresie dróg krajowych. Tymczasem, zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego za 2014 r. takie drogi stanowią jedynie 4,7% wszystkich dróg. Drogi gminne i powiatowe stanowią zaś 88,5% ogólnego zasobu dróg w naszym kraju.

Samorządowcy stoją na stanowisku, że drogi lokalne wymagają stałego mechanizmu wsparcia, który nie jest uwarunkowany okresowym finansowaniem, pochodzącym z budżetu Unii Europejskiej, czy też zmianami w zakresie polityki państwa na szczeblu centralnym.

W skali kraju sieć dróg powiatowych nie jest jednorodna. – *W zależności od polityki administracji rządowej w stosunku do sieci drogowej przed rokiem 1998, część powiatów otrzymała faktycznie drogi spełniające ustawowe kryteria dróg powiatowych, część zaś – drogi które mają znaczenie wyłącznie dojazdowe i powinny mieć charakter dróg gminnych, czy nawet wewnętrznych – czytamy w stanowisku.*

Jednakże dziś obowiązujące przepisy ustawy o drogach publicznych praktycznie uniemożliwiają zmianę kategorii drogi powiatowej na gminną – nawet jeśli jest to w pełni uzasadnione jej charakterem. – *Zmiana taka wymaga bowiem zgody gminy, a zgody takiej gminy co do zasady nie wyrażają.*

Dlatego Zgromadzenie Ogólne ZPP wnosi o stworzenie skutecznych mechanizmów zmiany kategorii drogi powiatowej na drogę gminną.

– *Pozostawienie w gestii powiatów wyłącznie dróg spełniających ustawowe kryteria, pozwoli skoncentrować inwestycje na najistotniejszych z punktu widzenia sieci dróg lokalnych odcinkach – z korzyścią dla obsługi komunikacyjnej – piszą samorządowcy w stanowisku.*

ZDANIEM EKSPERTA

Od lat fundusze unijne pomagają finansować wszelkie projekty rozwojowe, stając się quasi stałym źródłem wsparcia. Dotyczy to także inwestycji infrastrukturalnych. Ale taka sytuacja nie będzie trwać wiecznie i potrzeba nam krajowych rozwiązań.

Kilka lat temu, dzięki wieloletnim zabiegom przedstawicieli Związku Powiatów Polskich, powstał rządowy program dofinansowania inwestycji na drogach lokalnych. Program ten wypełnił lukę w krajowym finansowaniu, jednak nie odpowiada do końca potrzebom gmin i powiatów. Państwo polskie ma problem z systemowymi rozwiązaniami. Jesteśmy mistrzami akcyjności, a znacznie słabiej wychodzi nam projektowanie i przede wszystkim wdrażanie trwałych mechanizmów. W funkcjonowaniu wielu, jeśli nie wszystkich, sektorów usług publicznych brak jest kilku niezbywalnych, logicznie powiązanych ze sobą części. Po pierwsze, standaryzacji świadczenia usług. Następnie, powiązanej ze standardem, wyceny organizowania i świadczenia usług. I wreszcie końcowej fazy tego procesu – odpowiedniego zorganizowania źródeł finansowania, cechujących się dwiema zasadniczymi cechami: adekwatnością oraz stabilnością. Obie te cechy są niezbywalnymi podstawami sprawnego funkcjonowania systemu usług publicznych.

Przyczyną niedofinansowania infrastruktury technicznej, w tym transportowej jest coś, co nazwać można permanentnym niezdecydowaniem, jak ma funkcjonować samorząd. Czy, z uwagi na odpowiedzialność za podstawowe usługi publiczne dla ludności, ma być (w miarę) stabilny i prawie samowystarczalny finansowo? Czy może ma być tylko pomocniczym „instrumentem” rządu w terenie i to rząd ma zapewnić finansowanie jego zadań oraz wybrać sposób ich realizacji. Brak odwagi rozstrzygnięcia na poziomie politycznym fundamentalnych problemów powoduje trwanie czegoś, co w potocznym języku określamy mianem „wiecznej prowizorki”. Jak wskazuje doświadczenie, rozwiązania tymczasowe trwają u nas przez lata i są permanentnie „korygowane”. Prowadzi to do bałaganu legislacyjnego i organizacyjnego.

Odpowiedzialność za państwo, to także odpowiedzialność za funkcjonowanie samorządu terytorialnego. A korekty jego funkcjonowania najlepiej przygotowywać w partnerskiej relacji rząd-samorząd, której będzie przyswiewcało hasło „nic o was, bez was”.



komentarz
**JAROSŁAW
KOMŻA**

specjalista
w Dziale
Monitoringu Prawnego
i Ekspertyz ZPP



ZOBOWIĄZANIA SKARBU PAŃSTWA NA BARKACH SAMORZĄDOWCÓW

Usunięte pojazdy ciągle na koszt powiatów

Wynagrodzenie za przechowywanie pojazdów, które przeszły na własność Skarbu Państwa płacić powinien budżet centralny a nie powiaty z własnych środków.

Postulują o to delegaci na XX Zgromadzenie Ogólne ZPP w stanowisku podjętym 1 czerwca br. w Ossie.

3 czerwca 2008 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł niekonstytucyjność przepisu stwierdzającego przepadek na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa – po upływie określonego czasu – pojazdów usuniętych z drogi. Trybunał Konstytucyjny odroczył jednak termin wejścia w życie wyroku. Zarówno nakazał jego stosowanie w czasie odroczenia, jak i usankcjonował skutki obowiązywania przepisu mające miejsce przed dniem wydania wyroku. Oznacza to, że pojazdy usunięte z dróg przed 12 stycznia 2009 roku przeszły z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa. Skarb Państwa powinien też uregulować wszystkie związane z tymi pojazdami obciążenia, w szczególności koszty ich przechowywania.

Tak się jednak nie stało w praktyce. Nowelizacja prawa o ruchu drogowym z 22 lipca 2010 r. przekazała starostom zadania związane z usuwaniem pojazdów z dróg.

– Niestety nieprecyzyjność przepisów przejściowych sprawiła, że – wbrew intencji prawodawcy – na starostów spadł obowiązek zajmowania się pojazdami usuniętymi z dróg przed 2009 rokiem. Okazało się bowiem, że w wielu miejscach w kraju naczelnicy urzędów skarbowych nie wykonywali – i to przez wiele lat – obowiązku wydania

deklaratoryjnej decyzji stwierdzającej przepadek pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, a następnie skwapliwie przesyłali dokumentację dotyczącą takich pojazdów starostom – czytamy w stanowisku. To zaś spowodowało, że przedsiębiorcy prowadzący parkingi strzeżone domagają się zwrotu kosztów przechowywania pojazdów nieraz przez kilkanaście lat. – Prowadzi to do kuriozalnych sytuacji w których oczekuje się, że powiat zapłaci za przechowywanie przedziewalego roweru kilkanaście tysięcy złotych – tłumaczy Ludwik Węgrzyn, prezes Zarządu ZPP, starosta bocheński.

W ocenie ZPP w ten sposób za zaniechanie organów administracji rządowej odpowiadać muszą jednostki samorządu terytorialnego, a budżet państwa uzyskuje oszczędności kosztem powiatów.

– Sytuacja taka jest niedopuszczalną państwie prawa. Oczekujemy natychmiastowego podjęcia przez administrację rządową działań mających na celu uregulowanie zobowiązań budżetu państwa wobec przedsiębiorców przechowujących pojazdy. Jest to wymóg elementarnej uczciwości – postulują starostowie.

ZPP zwraca ponadto uwagę na to, że istniejącą sytuację pogarsza również praktyka orzecznicza – Samorządowe Kolegia Odwoławcze hojną ręką przyznają przedsiębiorcom wynagrodzenia w kwotach całkowicie nieracjonalnych.

ZDANIEM EKSPERTA

Spór pomiędzy Skarbem Państwa, a powiatami o to, kto ma płacić za przechowywanie odholowanych przed 12 grudnia 2008 r. pojazdów ciągle trwa. I niestety niewiele wskazuje na to, aby zakończył się szybko i z pozytywnym wynikiem dla samorządów.

Przeciwnie, rzeczywistość coraz częściej pokazuje, że spełnianie przedwyborczych obietnic aktualnie rządzącej większości już teraz jest wydatkiem poważnie nadwyrężającym budżet centralny, a dalsza realizacja opartego na rozdawnictwie programu spowoduje, że będą jeszcze wyższe. W konsekwencji rząd już teraz szukając oszczędności, przerzuca koszty reform, np. służby zdrowia na samorządy (uchwalona ostatnio nowelizacja ustawy o działalności leczniczej). Nie ma chyba co liczyć na to, że raptem weźmie na siebie obowiązek spłaty własnych zobowiązań. Zresztą działania władzy centralnej polegająca na zwalaniu odpowiedzialności za własne błędy na samorządy są praktyką wypróbowaną już w głośnej sprawie opłat za karty pojazdu.

Ciężko uwierzyć, że podległy ministrowi finansów aparat urzędniczy nagle zmieni stosowaną od lat praktykę przekazywania spraw odholowanych pojazdów starostom. Zwłaszcza, że za taką zresztą praktyką i uzasadniającą ją interpretacją prawa opowiada się resort spraw wewnętrznych i administracji. Dowodem na to jest tegoroczna odpowiedź na interpelację poselską nr 1007 w sprawie zwrotu kosztów parkowania pojazdów na zlecenie organów administracji publicznej, pod którą podpisał się wiceminister Jarosław Zieliński, wskazując, że w przypadku pojazdów, dla których przewidziany sześciomiesięczny termin na odebranie upłynął przed 11 czerwca 2009 r., obowiązek przyznania oraz wypłaty wynagrodzenia jednostkom usuwającym pojazdy oraz prowadzącym parkingi strzeżone spoczywa na staroście działającym w imieniu powiatu.

Mimo to ZPP zapowiada, że w tej sprawie będzie walczył do końca, choćby po to, aby zaprotestować przeciwko przerzucaniu na samorządy odpowiedzialności za błędy władzy centralnej. Może rząd w końcu zrozumie, że samorząd jest dla niego równorzędnym partnerem, którego nie można zbywać pustymi obietnicami.



komentarz
**SYLWIA
CYRANKIEWICZ
-GORTYŃSKA**
specjalista
w Dziale Współpracy,
Informacji, Analiz
i Programów ZPP

Dziennik Warto Wiedzieć

Portal internetowy
Dziennik Warto Wiedzieć
zlokalizowany pod adresem
www.wartowiedziec.org
w pełni poświęcony jest problematyce
funkcjonowania samorządu
terytorialnego.

Nasze atuty:

- 1** Codzienne **aktualne źródło informacji** o wszystkich wydarzeniach mających wpływ na warunki funkcjonowania samorządu terytorialnego.
- 2** **Cotygodniowe informacje** z prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, komisji sejmowych i senackich, oraz komitetów monitorujących i sterujących programy operacyjne.
- 3** Elektroniczne tematyczne **biuletyny** informacyjne rozsyłane **wprost na skrzynkę elektroniczną** odbiorcy.
- 4** **Przekaz urozmaicony i dostosowany** do różnych Czytelników (poziom stanowiący, zarządczy, kierowniczy, wykonawczy).
- 5** **Bezpłatny dostęp** do 100% artykułów zawartych na portalu.
- 6** Całkowity **brak reklam**.
- 7** Bezpłatna **prenumerata newsletterów**.

Osoby współtworzące Dziennik Warto Wiedzieć



Rafał Rudka
redaktor naczelny



Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
sekretarz redakcji



Bernadeta Skóbel
redaktor



Grzegorz P. Kubalski
redaktor



Jarosław Komża
redaktor



Katarzyna Liszka-Michałka
redaktor



Monika Małowiecka
redaktor



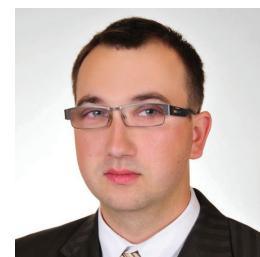
Tadeusz Narkun
redaktor



Marcin Maksymiuk
redaktor



Dawid Kulpa
redaktor



Artur Duda
administrator www



Dziennik Warto Wiedzieć

www.wartowiedziec.org

Dziennik Warto Wiedzieć

- źródło rzetelnych informacji

www.wartowiedziec.org



**POLUB NAS
NA FACEBOOKU!**

Wydawca: Związek Powiatów Polskich

Teksty: Redaktorzy Dziennika Warto Wiedzieć

Redaktorzy prowadzący: Rafał Rudka i Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Zdjęcia: Archiwum ZPP, Fotolia

Projekt graficzny, skład, łamanie: Aurora Consulting



WYDANIE SPECJALNE DZIENNIKA WARTO WIEDZIEĆ **WWW.WARTOWIEDZIEC.ORG**