

## **Protokół z debaty „20 lat samorządu gminnego w Polsce”**

Warszawa 12 marca 2010 r.

### ***Postulaty przedstawicieli samorządów gmin wiejskich i małych miast***

8 marca 1990 r. w Polsce zapoczątkowano „rewolucję ustrojową”. Przyjęta tego dnia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawa „O samorządzie gminnym” przekazała wiele prerogatyw władzy i administracji publicznej sprawowanej przez struktury administracji rządowej organom samorządu gminnego. Przedstawiciele gminnych samorządów, a także parlamentu, MSWiA oraz eksperci - uczestnicy debaty „20 lat samorządu gminnego w Polsce”, zorganizowanej przez Fundację Wspomagania Wsi i Serwis Samorządowy PAP zebrali się, by ocenić efekty podjętych przed dwoma dekadami reform ustrojowych i wskazać trudności, na które napotykają polskie gminy.

Zebrani przedstawiciele samorządów gminnych wyrazili przekonanie, że ich rozwiązanie, poprzez odpowiednie inicjatywy legislacyjne lub organizacyjne ze strony władzy państwowej, zwiększyłoby efektywność pracy samorządów. Postulaty sugerujące takie rozwiązania podsumowuje niniejszy protokół.

#### I. 20 lat samorządu gminnego

Reforma samorządowa zainicjowana ustawą „O samorządzie gminnym” z 8 marca 1990 r. a dopełniona w pełni demokratycznymi wyborami do organów samorządu gminnego w dniu 27 maja 1990 roku, miała charakter „rewolucji ustrojowej”. Decentralizacja władzy i upodmiotowienie obywateli na poziomie lokalnym okazały się przedsięwzięciem bez precedensu nie tylko wśród państw przechodzących pokomunistyczną transformację. Reformatorska odwaga opłaciła się i przyniosła założone, strategiczne efekty:

1. Upodmiotowienie obywateli przyczyniło się do aktywizacji społeczności lokalnych, które zyskały prawo do samodzielnego kształtowania polityki na rzecz rozwoju swoich miejscowości. Wyzwolona w ten sposób energia społecznego działania stała się potężnym impulsem rozwojowym. Samorządne gminy kierowane przez wyłonionych przez lokalne społeczności liderów dokonały skoku cywilizacyjnego, stając się głównym inwestorem w infrastrukturę publiczną w Polsce. W 2009 r. polskie gminy zainwestowały kilkukrotnie więcej, niż administracja państwowa, a efektem tych projektów jest nie tylko poprawa warunków życia mieszkańców, lecz także w wielu przypadkach spektakularny rozwój ekonomiczny gmin. Budżety niektórych samorządów zwiększyły się w ciągu dwóch dekad nawet ponad stukrotnie. W podobny sposób gminy pomnożyły swój majątek pokazując, że samorząd terytorialny jest odpowiednim i efektywnym instrumentem troski o dobro publiczne.
2. Sukcesy samorządu gminnego uwiarygodniły władzę publiczną w Polsce, pokazując że tam, gdzie aktywne społeczności lokalne są zdolne do wyłonienia właściwych liderów relacje między władzą publiczną a obywatelami oparte mogą być na zaufaniu. Jednocześnie obywatele przekonali się, że dysponują demokratycznymi instrumentami nie tylko wyłaniania lokalnej władzy, lecz także jej bieżącej i skutecznej kontroli.

Spektakularne sukcesy wielu gmin pozwalają stwierdzić, że ustawa „O samorządzie gminnym” z 8 marca 1990 r. była kluczowym aktem prawnym leżącym u podstaw demokratycznej przebudowy struktur lokalnych oraz upodmiotowienia społeczności na poziomie gminnym. Uznanie wagi i

znaczenia reform zainicjowanych dwadzieścia lat temu nie może jednak przesłaniać problemów i trudności ujawniających się w codziennym działaniu polskich gmin.

1. Podstawą upodmiotowienia lokalnych społeczności poprzez instytucje samorządu gminnego jest zasada izolacjonizmu gminnego. Sprzyja ona kreowaniu silnej tożsamości lokalnej, jednocześnie jednak utrudnia współpracę między samorządami. Dziś w wielu przypadkach to właśnie słaba zdolność do współdziałania sąsiadujących ze sobą gmin jest ważnym czynnikiem zmniejszenia efektywności ich działania.
2. Inną zasadą reformy ustrojowej jest zasada pomocniczości. Oznacza ona nie tylko, że to państwo powinno wspierać samorząd w realizacji jego zadań w obszarze, w którym bezpośrednio działania władzy państwowej jest zbędne. Zasada pomocniczości dotyczy także samych gmin i powinna polegać na delegowaniu zadań gminy podmiotom prywatnym i społecznym, a nie ich koncentrację w rękach instytucji kontrolowanych bezpośrednio przez lokalną władzę.
3. Mimo ogromnego znaczenia reformy samorządowej dla upodmiotowienia wspólnot lokalnych, aktywność obywatelska na poziomie gmin jest ciągle niewielka, jeśli mierzyć zaangażowaniem w kluczowe dla funkcjonowania demokracji wydarzenia, jak wybory samorządowe i uczestnictwo w referendum lokalnych. Również działalność takich form organizacji lokalnych społeczności, jak sołectwa i osiedla oraz ich współdziałanie z władzami gmin pozostawia wiele do życzenia. Należy upowszechniać dobre praktyki w tym zakresie.
4. Wiele samorządów zostało dotkniętych chorobami polskiego życia politycznego, z których najgroźniejszą jest niewłaściwe rozumienie roli partii politycznych na poziomie lokalnym, a więc upartyjnienie. To patologicznie rozumiane upartyjnienie widać szczególnie w dużych miastach oraz na ponadgminnych poziomach samorządu terytorialnego, w powiecie i województwie.
5. Państwo przekazuje gminom coraz więcej zadań, nie alokując na ich realizację odpowiednich środków finansowych, a środki już przyznane nieterminowo dystrybuuje. Jednocześnie także państwo obciąża gminy zadaniami, które zmuszają władze samorządowe do podejmowania działań opresyjnych wobec swoich obywateli (np. egzekucja podatków, alimentów, naliczanie opłat adiacenckich planistycznych i z tytułu budowy urządzeń infrastrukturalnych).
6. Obciążanie gmin coraz licznymi zadaniami powoduje, że w ich budżetach istotny odsetek środków ma z góry określone przeznaczenie, co powoduje że mimo wzrostu tych budżetów, swoboda samodzielnego działania gmin nie zwiększa się.
7. Brakuje publicznej instytucji doradczej, która mogłaby wspomagać samorząd szczególnie gminny wiedzą ekspercką.
8. Samorząd gminny jest zobowiązany do działania w granicach prawa, to oczywiste. Problem w tym, że przepisy prawa dotyczące działania samorządu są niejednoznaczne, a na domiar w podobnie niejednoznaczny sposób interpretowane przez instytucje nadzoru, kontroli i sądy. Ponadto przepisy te często zmieniają się, destabilizując warunki działania samorządów. Same zmiany nierzadko uwzględniają interesy różnych partii politycznych, organizacji społecznych i gospodarczych, bez uwzględnienia jednak stanowiska samorządów.
9. Brakuje obligatoryjnej reprezentacji samorządu gminnego w postaci Krajowego Związku Gmin

---

Protokół z debaty „20 lat samorządu gminnego w Polsce”, Warszawa, 12 kwietnia 2010 roku.

*Postulaty przedstawicieli samorządów gmin wiejskich i małych miast.*

Polskich, co często prowadzi do nieobecności głosu samorządu podczas prac legislacyjnych i innych działań podejmowanych na poziomie centralnym, dotyczących bezpośrednio lub pośrednio działania samorządu. Jediną wspólną instytucją służącą wymianie informacji między rządem samorządem jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Już sama nazwa komisji wskazuje jakie interesy mają priorytet.

10. Instytucje nadzoru i kontroli, jak Regionalne Izby Obrachunkowe, mają zbyt duży wpływ na podejmowanie decyzji przez samorządy. Z kolei nadzór wojewody nad samorządem gminnym oznacza często blokowanie swobody działania samorządu bez pełnej odpowiedzialności wojewody za swe działanie.
11. Dodatkowo działanie samorządu jest utrudnione przez asymetrię organów samorządowych w sporach prawnych. Gmina nie może być np. stroną w postępowaniu administracyjnym. Następuje zbyt duża kolizja norm w płaszczyźnie prawa cywilnego i administracyjnego. Ustawodawca, wyposażając Gminę w zdolność prawną automatycznie ogranicza samodzielność i skuteczność działania, chociażby skutecznej obrony przed dochodzeniem roszczeń z tytułu obowiązku odpłatnego przejęcia wybudowanych przez inwestorów na swój koszt urządzeń wodnych i kanalizacyjnych. Inwestor może żądać przejęcia odpłatnego, mimo podpisanej umowy z gminą o wykonaniu infrastruktury na swój koszt – po wyroku na niekorzyść gminy (takie tylko zapadają) gmina nie ma możliwości naliczenia opłaty adiacenckiej pomimo obowiązku uczestniczenia mieszkańca w procesie inwestycyjnym.
12. Dwadzieścia lat istnienia samorządu gminnego w Polsce pokazało, że przyjęcie jednego schematu organizacyjnego i włączenie do niego całej zróżnicowanej rzeczywistości było rozwiązaniem niewłaściwym. Gminy bardzo różnią się między sobą, zarówno wielkością, specyfiką, jak i potencjałem. Np. gminy uzdrowiskowe muszą zmagać się np. z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o lecznictwie uzdrowiskowym (...), który nakłada na gminę obowiązek sporządzenia w ciągu 2 lat od momentu uzyskania statusu uzdrowiska planów miejscowych i zawieszenie przez ten czas mogących się toczyć w innych trybach procesów inwestycyjnych (wydawanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, dokonywanie podziałów nieruchomości). To powoduje zastój inwestycyjny na znacznych obszarach – gminy nie mają wpływu na czas, który potrzebują uczestnicy procesu planowania na wszelkiego rodzaju uzgodnienia, a także zmuszone są ponosić olbrzymie koszty uchwalania planu miejscowego.
13. Obok wymienionych powyżej kłopotów o charakterze ogólnym, z jakimi boryka się samorząd, wymienić można szereg problemów szczegółowych, bardzo jednak istotnych dla codziennej pracy polskich gmin:
  1. Drugi etap reformy samorządu terytorialnego wprowadził powiaty, które odebrały część kompetencji gminom. Jednocześnie nie wprowadzono mechanizmów większej koordynacji działań między powiatami a gminami, jak np. udział wójtów lub burmistrzów w radach powiatów z urzędu.
  2. Problemem dotyczącym wszystkich praktycznie gmin jest brak spójności w zarządzaniu drogami, podlegającymi różnym szczeblom administracji. Problemem są także drogi naniesione w planach zagospodarowania przestrzennego, za które gminy muszą wypłacać odszkodowania.

3. Jednym z najbardziej obciążających gminy zadań jest utrzymanie szkół bez odpowiednio wysokiej subwencji edukacyjnej. Dodatkowo efektywne zarządzanie systemem edukacyjnym na poziomie gminy jest utrudnione przez przepisy ogólne, jak np. ustalenia Karty Nauczyciela, która obowiązuje w szkołach publicznych, lecz nie dotyczy szkół niepublicznych.
4. Planowanie działalności inwestycyjnej gmin utrudnia sposób alokacji środków pomocowych. Gminy zmuszone są do podejmowania projektów „pod dostępne pieniądze”, a nie zgodnie z optimum wynikającym z lokalnego planu inwestycyjnego. W efekcie często realizowane są w pierwszej kolejności inwestycje o mniejszym priorytecie, nierzadko nie skoordynowane z innymi projektami, co prowadzi np. do konieczności powtarzania robót. Przykładem mogą być inwestycje drogowe nie skoordynowane z inwestycjami w infrastrukturę kanalizacyjną i teleinformatyczną.
5. Wszelkie inwestycje liniowe wiążą się z olbrzymimi trudnościami, jak choćby kwestia wyłączania z produkcji pod takie inwestycje gruntów leśnych.
6. Gminy leżące w pobliżu rozwijających się miast borykają się z niestabilnością granic swojego obszaru.
7. Procedury pozyskiwania pieniędzy ze środków unijnych są bardzo skomplikowane, mimo możliwości ich poprawy w oparciu o wnioski z zakończonych już programów. Dotyczy to procedur, które wprowadza się tylko w naszym kraju.
8. Gminy obciążane są koniecznością opracowywania olbrzymiej ilości dokumentacji sprawozdawczej, co powoduje konieczność rozrostu kosztownej biurokracji.
9. Wójtowie i burmistrzowie pozbawieni są możliwości ubezpieczenia od błędnych decyzji administracyjnych.

Katalog problemów, z jakimi borykają się polskie gminy jest zapewne niepełny, ilustruje jedynie systemowe uwarunkowania pracy samorządu. Warunki te można poprawić, a drogą do zmian będzie realizacja postulatów sformułowanych przez uczestników Debaty Okrągłego Stołu:

1. Postulaty dotyczące rozwiązań na poziomie ustrojowym:

1. Należy w drodze ogólnonarodowej debaty określić docelowy model samorządu terytorialnego na trzech poziomach.
2. Należy powołać publiczną instytucję doradczą dla gmin, Instytut Samorządu Gminnego.
3. Należy usprawnić mechanizm konsultacji z gminami podczas przygotowywania prac nad planami rozwoju kraju i przygotowania alokacji środków z budżetu Unii Europejskiej 2014-2020.
4. Należy zwiększyć możliwość decydowania gmin o sposobie i harmonogramie wykorzystania środków z subwencji zewnętrznych, np. środków pomocowych UE.
5. Należy wprowadzić zasadę, że dekoncentracji zadań administracji publicznej dla gmin powinna towarzyszyć alokacja środków umożliwiających realizację tych zadań bez

obciążania dotychczasowego budżetu gminy.

6. Większość uczestników spotkania postulowała zreformowanie systemu powiatów pod względem ustrojowym i organizacyjnym, w tym przekazania części ich kompetencji gminom (w szczególności zarządzania drogami powiatowymi), uzupełnienia lub zastąpienia ich związkami celowymi gmin.
7. Senat Rzeczypospolitej Polskiej należy przekształcić w Izbę Samorządową.

2. Postulaty dotyczące działania władz gminy:

1. Podniesienie efektywności organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) poprzez oddzielenie go od wykonywania funkcji administracyjnych.
2. Należy wprowadzić zasadę, że wójtowie i burmistrzowie z urzędu zasiadają w radzie powiatu /jest kwestą otwartą czy z prawem głosu, a nawet weta/.
3. Należy ułatwić procedury rejestracyjne, związane z tworzeniem związków międzygminnych.
4. Należy wprowadzić mechanizmy koordynacji inwestycji, wprowadzając konieczność informowania o podejmowanych inwestycjach gminnych na forach ponadgminnych (w powiecie i województwie), a w szczególności właściwie wykorzystywać w tym celu Biuletyny Informacji Publicznej.

3. Postulaty dotyczące relacji samorządu z lokalną społecznością:

1. Należy zwiększyć rolę mechanizmów konsultacji społecznych w działaniu samorządu gminnego.
2. Należy podejmować działania zwiększające poziom utożsamienia mieszkańców gminy z ich terytorium (m.in. działania symboliczne na poziomie heraldycznym).
3. Władze gminy powinny kierować się zasadą pomocniczości w pełnym jej znaczeniu, tj. zarówno delegować swoje zadania działającym na terenie gminy organizacjom społecznym i przedsiębiorstwom, jak i podejmować cele przez nie wskazywane.

4. Postulaty dotyczące finansów i majątku gmin:

1. Należy zmienić przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące zabezpieczenia wkładu własnego gmin podczas realizacji inwestycji oraz sposobu liczenia zadłużenia.
2. Grunty Skarbu Państwa administrowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych powinny zostać przekazane gminom.
3. Podatek VAT naliczany od inwestycji gminnych powinien zostawać w gminie.
4. Gminy powinny mieć udział w podatku VAT naliczanym od działalności prowadzonej na terenie gminy.
5. Należy zwiększyć proporcję podatku CIT, jaki trafia do gmin.

6. Należy utworzyć państwowy fundusz wypłacający odszkodowania za drogi naniesione w planach zagospodarowania przestrzennego.
  7. Należy wprowadzić podatek katastralny w miejsce podatku od nieruchomości.
  8. Należy zwolnić drogi wewnętrzne z opodatkowania.
  9. Należy zwiększyć elastyczność polityki płacowej wobec urzędników gminnych (w tym nauczycieli zatrudnionych w systemie oświatowym), m.in. przez zastąpienie tzw. „trzynastek” budżetem na premie i nagrody motywacyjne.
  10. Należy zmienić przepisy o oświadczeniach majątkowych członków władz gminy, zlecając ich kontrolę urzędom skarbowym i likwidując obowiązek ich upublicznienia.
5. Postulaty dotyczące prawnych uwarunkowań działania samorządu gminnego:
1. Należy ujednoczyć i uprościć przepisy prawa regulujące funkcjonowanie samorządu gminnego.
  2. Należy zwiększyć spójność przepisów prawa, w szczególności w zakresie planowania, zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego.
  3. Należy wprowadzić monitoring orzecznictwa w postępowaniach dotyczących gmin.
  4. Należy wzmocnić instytucję Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.
6. Postulaty dotyczące rozwoju infrastruktury:
1. Należy ujednoczyć zasady zarządzania drogami na terenie gminy.
  2. Należy wprowadzić zasadę, że oświetlenie drogi powinno być obowiązkiem jej właściciela.
  3. Należy wspomóc rozwój komunikacji publicznej na terenie gmin.
  4. Należy usprawnić i skrócić procedury uzyskiwania pozwolenia na budowę.
  5. Należy zracjonalizować przepisy o ochronie środowiska związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, by zharmonizować aspekty ochrony z możliwością rozwoju lokalnych społeczności.
  6. Należy gminom dać więcej swobody w możliwości kształtowania własnych praw w drodze umów cywilnoprawnych, (umożliwienie naliczania opłat adiacenckich z tytułu budowania infrastruktury przez gminę albo ich nie naliczania w zamian za jej wybudowanie przez inwestorów prywatnych z uwzględnieniem partnerstwa publiczno-prywatnego dla dużych obszarów i zwykłych umów cywilnoprawnych dla pojedynczych nieruchomości).
7. Postulaty dotyczące oświaty:
1. Należy zmodyfikować przepisy Karty Nauczyciela, tak by władze gminy miały większą możliwość kształtowania polityki kadrowo-płacowej w podległych im szkołach publicznych.
  2. Należy zlikwidować dodatek wiejski i mieszkaniowy dla nauczycieli, przeznaczając

przeznaczone na nie środki na system wynagrodzeń motywacyjnych.

3. Należy wprowadzić system płacowy dla nauczycieli wiążący jakość kształcenia z wynagrodzeniem.
  4. Należy zmienić system finansowania oświaty, tak by przedszkola i żłobki stały się zadaniami gminy finansowanymi przez państwo.
8. Postulaty dotyczące zadań pomocy społecznej świadczonych przez gminy:
1. Należy podjąć działania strategiczne przygotowujące gminy do zjawiska starzenia się społeczeństwa i wynikających stąd rosnących zobowiązań dla systemu pomocy i opieki społecznej.
  2. Należy zwiększyć wpływ samorządu na wykorzystanie środków przeznaczonych na walkę z bezrobociem, umożliwiając m.in. łączenie świadczenia pomocy w zamian za świadczenie pracy.
  3. Należy zwiększyć pomoc państwa przy budowie mieszkań socjalnych.
  4. Należy wprowadzić ujednolicone standardy świadczenia pomocy społecznej.

Uczestnicy Debaty Okrągłego Stołu „20 lat samorządu gminnego w Polsce” wyrazili przekonanie, że realizacja przedstawionych powyżej postulatów przyczyni się do rozwiązania trudności, z jakimi borykają się polskie samorządy gminne i nada nowego impulsu spektakularnym pozytywnym przemianom, jakie zainicjowała ustawa „O samorządzie gminnym” z 8 marca 1990 r.

### **Protokół rozbieżności**

Opinie uczestników spotkania różniły się w następujących kwestiach:

1. potrzeby uzgodnienia docelowego modelu samorządu terytorialnego w Polsce w drodze ogólnonarodowej debaty,
2. reformy systemu powiatów oraz przekazania ich zadań samorządom gminnym,
3. wpływu upartyjnienia na poziomie województw na decyzje o podziale środków pomocowych,
4. wzmocnienia reprezentacji sołectw w radzie gminy i prawnego wzmocnienia jednostek pomocniczych gmin,
5. przekazania zadań opresyjnych wykonywanych przez Gminę (m. in. egzekwowania obowiązku podatkowego) innym instytucjom, których władze nie są wybierane w powszechnych wyborach,
6. zastąpienia podatku od nieruchomości podatkiem katastralnym,
7. wprowadzenia możliwości zawieszania mandatu radnego,
8. zmiany zasady wypłaty stypendiów socjalnych, tak by ubiegający się o nie uczniowie musieli wykazać się pewnym minimum osiągnięć edukacyjnych.

W debacie uczestniczyli przedstawiciele samorządów gminnych:

**Anna Sobczuk-Jodłowska**, wójt gminy Ustka  
**Maria Jolanta Batycka-Wąsik**, wójt gminy Lesznów  
**Jacek Brygman**, wójt gminy Cekcyn  
**Marek Jędrzejczak**, wójt gminy Wiązowa  
**Marek Klara**, wójt gminy Miejsce Piastowe  
**Paweł Pogorzelski**, wójt gminy Zawady  
**Marek Chmielewski**, wójt gminy Dzierżoniów  
**Mirosław Lech**, wójt gminy Korycin  
**Jarosław Zatorski**, burmistrz miasta i gminy Chmielnik  
**Janusz Kwaśniak**, wójt gminy Borzęcin  
**Adam Szłapka**, wiceprzewodniczący Rady Miejskiej Kościana

oraz:

**Radosław Jasiński**, dyrektor programowy Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności  
**Dr Jacek Pokładecki** z Pracowni Badań Władzy Lokalnej i Samorządu, Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
**Halina Rozpondek**, zastępca przewodniczącego sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej  
**Marek Maglewski**, zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA  
**Piotr Szczepański**, prezes Fundacji Wspomagania Wsi

Protokół zredagował Edwin Bendyk z tygodnika POLITYKA.

Współpraca: Klara Malecka, Jacek Pietrusiak, Fundacja Wspomagania Wsi

Organizatorzy debaty: Fundacja Wspomagania Wsi i Serwis Samorządowy PAP