



• prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

XVI KONGRES GMIN WIEJSKICH

**DEBATA
DOTYCZĄCA
ZAGADNIEŃ USTROJOWYCH
I INSTYTUCJONALNYCH**

MACIEJ KIEŁBUS

SEROCK - 6 X 2015



• prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



Prof. Jerzy Regulski
współtwórca samorządu
terytorialnego w Polsce,
doradca społeczny Prezydenta
RP ds. samorządu

*Samorządność odegrała w Polsce ogromną rolę. Dzięki decentralizacji państwa, dzięki inicjatywom tysięcy ludzi i ich zaangażowaniu w sprawy dobra wspólnego, Polska rozwijała się szybciej i w istotny sposób podniesione zostały warunki życia. Ale każdy system wymaga okresowych ocen i analiz. I **nastał najwyższy czas, aby tego dokonać właśnie w odniesieniu do naszego ustroju samorządowego.***

Jerzy Regulski KILKA UWAG I REFLEKSJI NA TLE RAPORTU: „NARASTAJĄCE DYSFUNKCJE. ZASADNICZE DYLEMATY, KONIECZNE DZIAŁANIA”.



DIAGNOZY

Ministerstwo
Administracji i Cyfryzacji
Ocena sytuacji
samorządów lokalnych

Zespół J. Hausnera
Raport o stanie
samorządności
terytorialnej w Polsce



• prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

NOWELIZACJA USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM



• prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

USTAWA

z dnia 25 czerwca 2015 r.

**o zmianie ustawy o samorządzie
gminnym**

oraz niektórych innych ustaw

Dz. U. z 2015r., poz. 1045

Centra Usług Wspólnych

Gmina **może** zapewnić
wspólną obsługę,

w szczególności

administracyjną

finansową

organizacyjną

JEDNOSTKOM OBSŁUGIWANYM:

jednostkom
organizacyjnym gminy
**zaliczanym do sektora
finansów publicznych,**

gminnym instytucjom
kultury

innym zaliczanym do
sektora finansów
publicznych gminnym
osobom prawnym
utworzonym na
podstawie odrębnych
ustaw w celu
wykonywania zadań
publicznych,
z wyłączeniem
przedsiębiorstw,
instytutów badawczych,
banków i **spótek prawa
handlowego**



• prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

Postąpienie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe osoby prawne będą w zależności od swoich potrzeb w sposób swobodny dostosowywały zakres wspólnej obsługi.

Ponadto ww. regulacja z uwagi na przykładowy katalog spraw mogących zostać objętych wspólną obsługą będzie odpowiadała na nowe zjawiska w funkcjonowaniu administracji samorządowej oraz rozwiązania techniczne.

Sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;**
- 3) jednostki budżetowe;**
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;**
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.



Wspólną obsługę mogą prowadzić

JEDNOSTKI OBSŁUGUJĄCE:

urząd
gminy

**inna
jednostka
organizacyjna
gminy**

jednostka
organizacyjna
związku
międzygminnego

jednostka
organizacyjna
związku
powiatowo-
gminnego



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

Art. 64 ust. 1
ustawy o samorządzie gminnym

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne.

Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a.



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

Art. 54
ustawy o finansach publicznych

2a. Jeżeli w ramach wspólnej obsługi, (...), jednostka obsługująca zaliczana do sektora finansów publicznych zapewnia realizację zadań głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych przez osobę spełniającą wymogi, o których mowa w ust. 2, w jednostce obsługiwanej NIE ZATRUDNIA się głównego księgowego.



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

Decyzja o zakresie wspólnej obsługi (dalej jednostki obsługujące) w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym będzie autonomiczną decyzją każdej z jednostek, podobnie jak sposób wdrożenia, wykorzystywane narzędzia oraz ewentualne dodatkowe inwestycje w tym zakresie. Stąd nie jest możliwe dokładne oszacowanie korzyści dla jst, które będą płynąć z projektowanego rozwiązania.



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

Tworzenie wspólnej obsługi pozwala **na uzyskanie oszczędności** (m.in. w wyniku lepszego wykorzystania posiadanych zasobów, zmniejszenia kosztów operacyjnych i specjalizacji), **sprzyja poprawie jakości procesów poprzez standaryzację, umożliwia bardziej elastyczne zarządzanie jednostkami.**

Daje szansę także na **wykorzystanie efektu skali** np. w procesie prowadzenia wspólnych zamówień.

Potencjalne korzyści z łączenia samorządów wg MAiC

Świadczenie usług

Zwiększenie jakości, dostępności i wydajności świadczonych usług; zdolność większych samorządów do dostarczania usług o wyższym standardzie

Lepsze świadczenie wyspecjalizowanych usług ze względu na posiadane zasoby

Urealnienie granic administracyjnych w stosunku do zasięgu niektórych usług publicznych (np. lokalnego transportu publicznego, kultury)

Zarządzanie

Możliwość zatrudnienia bardziej wyspecjalizowanych pracowników

Większe samorzady jako atut państwa wobec wyzwań globalizacji: mobilności podatników, mieszkańców i bardziej złożonej rzeczywistości

Redukcja problemu koordynacji zadań poprzez ograniczenie liczby samorządów

Sytuacja finansowa

Poprawa efektywności realizacji zadań (efekt skali); dotyczy to w szczególności tych zadań, których realizacja wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych (np. oczyszczalnie ścieków)

Oszczędności finansowe: ograniczenie liczby stanowisk kierowniczych przyniesie znaczące ograniczenie wydatków. Oszczędności dotyczyć powinny również innych wydatków administracyjnych

Zmniejszenie zróżnicowania dochodów JST na danym szczeblu

Bardziej sprawiedliwe rozłożenie kosztów usług publicznych poprzez urealnienie granic samorządów

Art. 48

ustawy nowelizującej

1. Jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 11, w brzmieniu dotychczasowym, mogą działać na dotychczasowych zasadach, **nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy** od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. W okresie działania jednostek, o których mowa w ust. 1, na dotychczasowych zasadach stosuje się do nich przepisy ustawy zmienianej w art. 42 w brzmieniu dotychczasowym.

3. Wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna szkół i placówek zorganizowana przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 11, w brzmieniu dotychczasowym, może być prowadzona na dotychczasowych zasadach, **nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy** od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 48

ustawy nowelizującej

4. Wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna żłobków, klubów dziecięcych lub ich zespołów zorganizowana przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 41, w brzmieniu dotychczasowym, może być prowadzona na dotychczasowych zasadach, **nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy** od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

5. Upoważnienia do dostępu do bazy danych systemu informacji oświatowej dla kierowników jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych oraz pracowników tych jednostek, o których mowa odpowiednio w art. 68 ust. 2 pkt 3, art. 68a ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 42, w brzmieniu dotychczasowym, udzielone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zachowują moc.

6. Centra administracyjne do obsługi placówek wsparcia dziennego, utworzone przez gminę lub powiat na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 43, w brzmieniu dotychczasowym, mogą działać na dotychczasowych zasadach, **nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy** od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 48

ustawy nowelizującej

7. Centra administracyjne do obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych, utworzone przez powiat na podstawie art. 94 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 43, w brzmieniu dotychczasowym, mogą działać na dotychczasowych zasadach, **nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy** od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

łączenie JST

Art. 4ea
ustawy o samorządzie gminnym

- 1. Gmina powstała w wyniku połączenia gmin wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki połączonych gmin, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych.**
- 2. Organy gminy powstałej w wyniku połączenia gmin stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych.**
- 3. Ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach przejścia na gminę, o której mowa w ust. 1, praw ujawnionych w tych księgach lub rejestrach następuje na wniosek gminy.**
- 4. W przypadku gdy rozporządzenie w sprawie połączenia gmin zostało wydane na wniosek poparty przez wszystkie zainteresowane rady gmin, gminy te zawierają porozumienie, o którym mowa w art. 44 pkt 2.**
- 5. Akty prawa miejscowego ustanowione przez organy gmin przed połączeniem gmin stają się aktami prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia.**



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



Art. 17 ust. 2
ustawy o samorządzie gminnym

W skład rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, w pierwszej kadencji wchodzi radni w liczbie:

- 1) dwudziestu jeden w gminach do 20 000 mieszkańców;**
- 2) dwudziestu trzech w gminach do 50 000 mieszkańców;**
- 3) dwudziestu pięciu w gminach do 100 000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu ośmiu radnych.**

NORMALNIE:

W skład rady wchodzi radni w liczbie:

- 1) piętnastu w gminach do 20.000 mieszkańców,
- 2) dwudziestu jeden w gminach do 50.000 mieszkańców,
- 3) dwudziestu trzech w gminach do 100.000 mieszkańców,
- 4) dwudziestu pięciu w gminach do 200.000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100.000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych.



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

**Art. 20 ust. 2ba
ustawy o samorządzie gminnym**

Pierwszą sesję rady gminy powstałej w wyniku połączenia gmin lub rady nowo utworzonej gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w terminie 7 dni po dniu ogłoszenia wyników wyborów do rady, a w przypadku, o którym mowa w art. 390a § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, na dzień przypadający w terminie 7 dni od dnia powstania gminy.

Art. 41

ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

1. Dla gminy powstałej w wyniku połączenia dwóch lub więcej gmin, w drodze zgodnych uchwał, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, określony w art. 4 ust. 2, w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu, jest zwiększony o pięć punktów procentowych.

1a. Dla gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, w drodze ZGODNYCH UCHWAŁ, dla której dochód z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest niższy od dochodu z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych dla wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, określony w art. 4 ust. 2, w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzje o połączeniu, jest zwiększony o wskaźnik Z_g , wyrażony wzorem:

$Z_g = 5 \text{ punktów procentowych} \times \frac{\acute{S}P_g}{\acute{S}g}$,

w którym poszczególne symbole oznaczają:

$\acute{S}P_g$ – iloraz dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych dla wszystkich gmin i miast na prawach powiatu w części gminnej w kraju oraz wszystkich mieszkańców kraju,

$\acute{S}g$ – iloraz dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w nowej gminie oraz liczby mieszkańców tej gminy.

1b. Wartości oznaczone symbolami $\acute{S}P_g$ oraz $\acute{S}g$ oblicza się na podstawie danych za rok poprzedzający rok, w którym podjęto uchwały.

PODOBNE PRZEPISY DOTYCZĄ POWIATÓW



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

Związki JST



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

Art. 64 ust. 1
ustawy o samorządzie gminnym

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne.

Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a.



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

Art. 64 ustawy o samorządzie gminnym

1. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne.

Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a.

1a. Projekt statutu związku podlega uzgodnieniu z wojewodą.

1b. Zajęcie stanowiska przez wojewodę następuje w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu statutu. Przepisy art. 89 ust. 2 i art. 98 stosuje się odpowiednio.

1c. W postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje wójt jednej z gmin upoważniony przez wójtów pozostałych gmin.



Art. 64
ustawy o samorządzie gminnym

2. Statut związku powinien określać:

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

2a. Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

2b. Związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu.



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



Art. 67a
ustawy o samorządzie gminnym

- 1. Zmiany statutu związku dokonuje zgromadzenie związku w formie uchwały. Przepisy art. 67 ust. 1a i 1b stosuje się odpowiednio.**
- 2. Uchwałę zmieniającą statut związku przewodniczący zgromadzenia związku przekazuje w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia radom gmin uczestniczących w związku, a w przypadku gdy uchwała zmieniająca dotyczy przystąpienia do związku nowej gminy – również radzie tej gminy.**
- 3. Rada gminy może, w formie uchwały, wnieść sprzeciw w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku w terminie 30 dni od dnia doręczenia tej uchwały. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały zmieniającej statut związku.**
- 4. Zmiana statutu związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.**



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

Art. 67b
ustawy o samorządzie gminnym

- 1. Związek podlega likwidacji na zasadach i w trybie określonych w statucie.**
- 2. Po zakończeniu likwidacji związek przekazuje wojewodzie informację o zakończeniu likwidacji oraz wniosek o wykreślenie związku z rejestru, o którym mowa w art. 68 ust. 1.**
- 3. Informacja o wykreśleniu związku z rejestru, o którym mowa w art. 68 ust. 1, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.**



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

Art. 73b
ustawy o samorządzie gminnym

- 1. Do związku międzygminnego może przystąpić powiat. W takim przypadku następuje przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny, o którym mowa w art. 72a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm..**
- 2. Do przekształcenia, o którym mowa w ust. 1, przepisy art. 72c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym stosuje się odpowiednio.**



• prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

Art. 72c
ustawy o samorządzie powiatowym

- 1. Do związku powiatów może przystąpić gmina. W takim przypadku następuje przekształcenie związku powiatów w związek powiatowo-gminny.**
- 2. Przekształcenie związku powiatów lub przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny wymaga zmiany statutu związku w trybie i na zasadach dotyczących odpowiednio związku powiatów albo związku międzygminnego.**
- 3. Związek powiatowo-gminny z dniem ogłoszenia statutu wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego związku.**
- 4. Organy związku powiatowo-gminnego stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych.**
- 5. Ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach przejścia na związek, o którym mowa w ust. 1, praw ujawnionych w tych księgach lub w rejestrach następuje na wniosek związku.**



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

PROJEKT PREZYDENCKI


2013

- 30 sierpnia 2013 Projekt wpłynął do Sejmu - druk nr 1699
- 10 września 2013 Skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu
- 10 września 2013 Skierowano do opinii do organizacji samorządowych


2014

- 11 czerwca 2014 Wpłynęło stanowisko rządu

2013

- 27 września 2013 **I czytanie na posiedzeniu Sejmu**
Nr posiedzenia: 50
Skierowano do: Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, z zaleceniem
zasięgnięcia opinii Komisji Infrastruktury
Głosowanie: wniosek o odrzucenie w pierwszym czytaniu projektu ustawy
Wynik: 183 za, 254 przeciw, 3 wstrzymało się  (głos. nr 18)

Praca w komisjach po I czytaniu






















- 10 grudnia 2013 **Wysłuchanie publiczne**
- 29 lipca 2015 **Sprawozdanie podkomisji** 

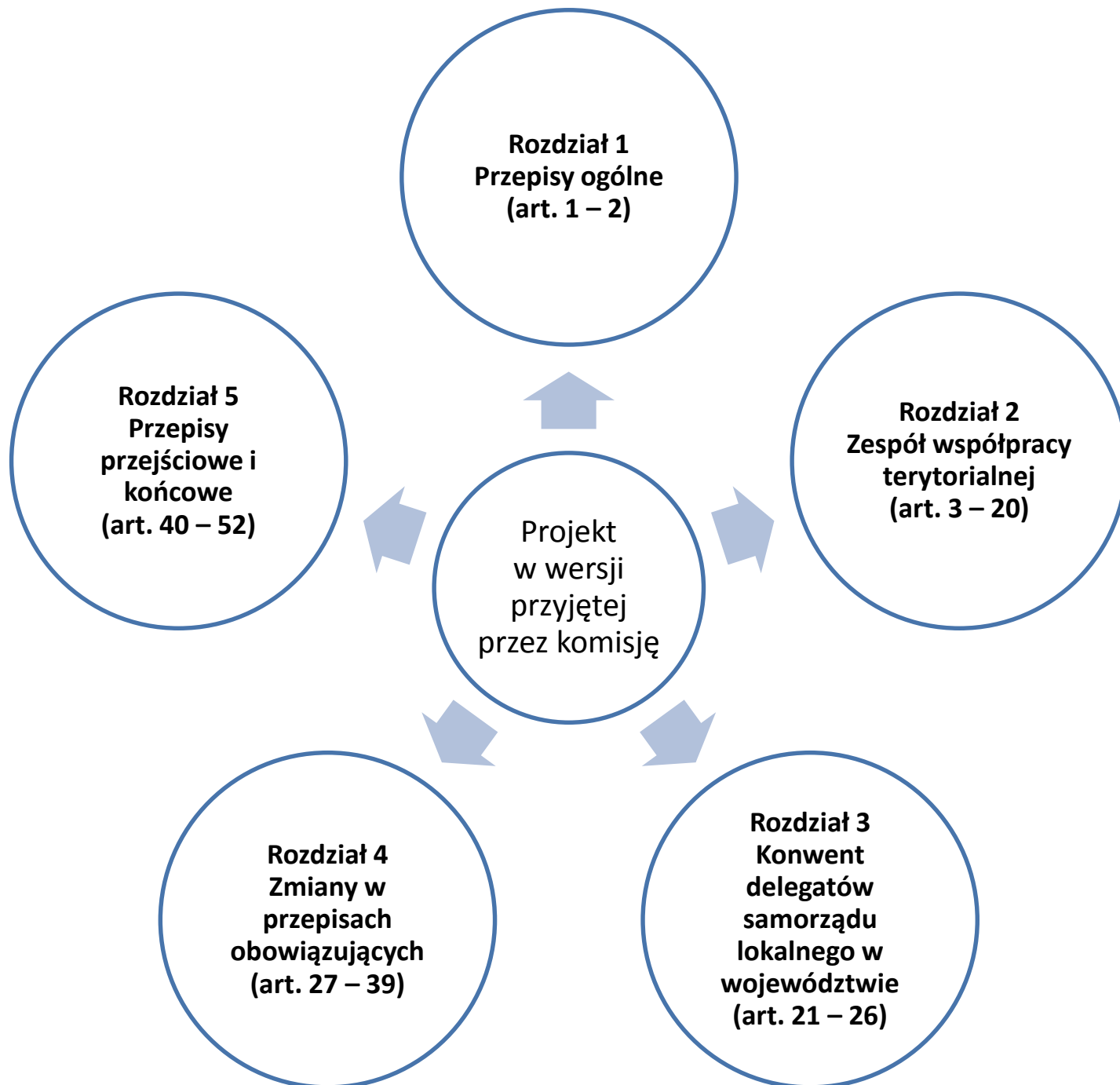
2015

- 4 sierpnia 2015 **Sprawozdanie komisji druk nr 3796**
Sprawozdawca: Halina Rozpondek
Wniosek komisji: załączony projekt ustawy

**Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw
(druk nr  1699)**

Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji

Lp.	Posiedzenie komisji	Posiedzenie podkomisji	Stan rozpatrzenia	Rozpatrywany druk sejmowy
1	  22-10-2013 (STR)		sprawy organizacyjne	 1699
2	  20-11-2013 (STR)		podjęto uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego	<i>j.w.</i>
3	  10-12-2013 (STR)		przeprowadzono wysłuchanie publiczne	<i>j.w.</i>
4	  10-07-2014 (STR)		skierowano do podkomisji nadzwyczajnej	<i>j.w.</i>
5		10-07-2014	ukonstytuowanie się podkomisji, przew. podk. H.Rozpondek - PO	<i>j.w.</i>
6		 24-07-2014	dyskusja ogólna	<i>j.w.</i>
7		19-02-2015	rozpatrzono art. 1-3	<i>j.w.</i>
8		 19-03-2015	dyskusja nt. art. 4	<i>j.w.</i>
9		 22-04-2015	dyskusja nt. rozdz. 4	<i>j.w.</i>
10		 14-05-2015	przyjęto rozdz. 2-4	<i>j.w.</i>
11		23-06-2015	rozpatrzono rozdz. V i częściowo rozdz. VI do art. 60 zm. 9	<i>j.w.</i>
12	  08-07-2015 (STR)		zmiana w składzie podkomisji	<i>j.w.</i>
13		08-07-2015	dyskusja dot. art. 65 (kontynuacja)	<i>j.w.</i>
14		 09-07-2015	rozpatrzono art. 61-94	<i>j.w.</i>
15		 20-07-2015	przyjęcie rozdziałów 1, 3 i 4	<i>j.w.</i>
16		 22-07-2015	powrót do rozpatrzenia nowych artykułów	<i>j.w.</i>
17		 29-07-2015	przyjęto sprawozdanie podkomisji	<i>j.w.</i>
18	  04-08-2015 (STR)		przyjęto projekt z poprawkami	<i>j.w.</i>



Wybrane ustawy zmieniane

ustawie o drogach publicznych

ustawie o izbach gospodarczych
(powiatowe konferencje rozwoju gospodarczego)

ustrojowych ustawach samorządowych

ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych

ustawie o referendum lokalnym
(Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 10% osób uprawnionych do głosowania)

ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
(komitety aktywności lokalnej)

Ustawie o pracownikach samorządowych
(nagroda roczna dla wójtów)

ustawie o finansach publicznych

Zmiany w ustawach
ustrojowych

wzmocnienie (przywrócenie) klauzul generalnych

system konsultacji społecznych (w tym wysłuchanie publiczne)

obywatelska inicjatywa uchwałodawcza,

wzmocnienie roli rady

zwiększenie jawności (głosowania imienne, projekty uchwał w BIP)

zmiana modelu absolutoryjnego (wprowadzenie skwitowania)

zmiany dotyczące związków międzygminnych

zmiany procedury nadzorczej



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

ZWIĄZKI METROPOLITALNE

2013

30 sierpnia 2013

Projekt wpłynął do Sejmu - druk nr 2107

2014

4 lutego 2014

Skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu


21 lutego 2014

I czytanie na posiedzeniu Sejmu

Nr posiedzenia: **61**

Skierowano do: Komisji Administracji i Cyfryzacji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej


Głosowanie: wniosek o odrzucenie w I czytaniu

Wynik: 40 za, 395 przeciw, 5 wstrzymało się  (głos. nr 20)

2015

Praca w komisjach po I czytaniu

20 lipca 2015

Sprawozdanie podkomisji 

23 lipca 2015

Sprawozdanie podkomisji 

4 sierpnia 2015

Sprawozdanie komisji druk nr 3729

Sprawozdawca: Jacek Brzezinka

Wniosek komisji: załączony projekt ustawy

24 września 2015

II czytanie na posiedzeniu Sejmu

Nr posiedzenia: 101

Decyzja: skierowano ponownie do komisji w celu przedstawienia sprawozdania

Skierowano do: Komisji Administracji i Cyfryzacji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

Praca w komisjach po II czytaniu

24 września 2015

Sprawozdanie komisji druk nr 3729-A

Sprawozdawca: Jacek Brzezinka


Wniosek komisji: przyjąć część poprawek

25 września 2015

III czytanie na posiedzeniu Sejmu

Nr posiedzenia: 101

Głosowanie: całość projektu ustawy

Wynik: 239 za, 48 przeciw, 139 wstrzymało się  (głos. nr 63)

Decyzja: uchwalono

Komentarz: poprawki; wnioskodawcy wycofali poprawki nr 17, 21 i 35

28 września 2015

Ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu

1 października 2015

Stanowisko Senatu

Uchwała Senatu druk nr 3971

Wniósł poprawki

Skierowano do: Komisji Administracji i Cyfryzacji dnia 05-10-2015 oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej dnia 05-10-2015

Niezakończone prace nad ustawą

Ustawa o związkach metropolitalnych  

uchwalona na pos. nr 101 dnia 25-09-2015

Związek metropolitalny jest **zrzeszeniem** jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym.

W skład związku metropolitalnego wchodzi:

gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego;

powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego



• prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

PROPOZYCJA SEJMU:

Za obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody **lub** sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej **500 000** mieszkańców.

PROPOZYCJA SENATU:

Za obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody **lub** sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej **350 000** mieszkańców.

Ustawa o związkach metropolitalnych

- Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.
- Związek metropolitalny ma osobowość prawną.
- Samodzielność związku metropolitalnego podlega ochronie sądowej.

Ustawa o samorządzie gminnym

- Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.
- Gmina posiada osobowość prawną.
- Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.

Związek metropolitalny wykonuje:

zadania publiczne w zakresie:

Na podstawie **porozumienia** zawartego z jednostką samorządu terytorialnego związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań.

Na podstawie **porozumienia** zawartego z organem administracji rządowej związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej.

kształtowania ładu przestrzennego;

rozwoju obszaru związku;

publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku;

współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;

promocji związku metropolitalnego.

Rada Ministrów w drodze rozporządzenia:

ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych;

tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy.

Wydając ww. rozporządzenia Rada Ministrów uwzględnia:

koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa;

powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych;

jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.

Wydanie
rozporządzenia wymaga
zasięgnięcia opinii:

rad gmin położonych
w granicach obszaru
metropolitalnego
poprzedzonych
przeprowadzeniem
konsultacji z
mieszkańcami;

rad powiatów, na
obszarze których leży
co najmniej jedna
gmina położona w
granicach obszaru
metropolitalnego;

sejmiku województwa;

wojewody.

Wydanie rozporządzenia
wymaga pozytywnej opinii:

rad co najmniej 70% miast na
prawach powiatu położonych
w granicach obszaru
metropolitalnego;

rad co najmniej 70% gmin
niemających statusu miasta na
prawach powiatu położonych
w granicach obszaru
metropolitalnego;

rad co najmniej 50%
powiatów, na obszarze których
leży co najmniej jedna gmina
położona w granicach obszaru
metropolitalnego.



■ prawo dla
samorządu

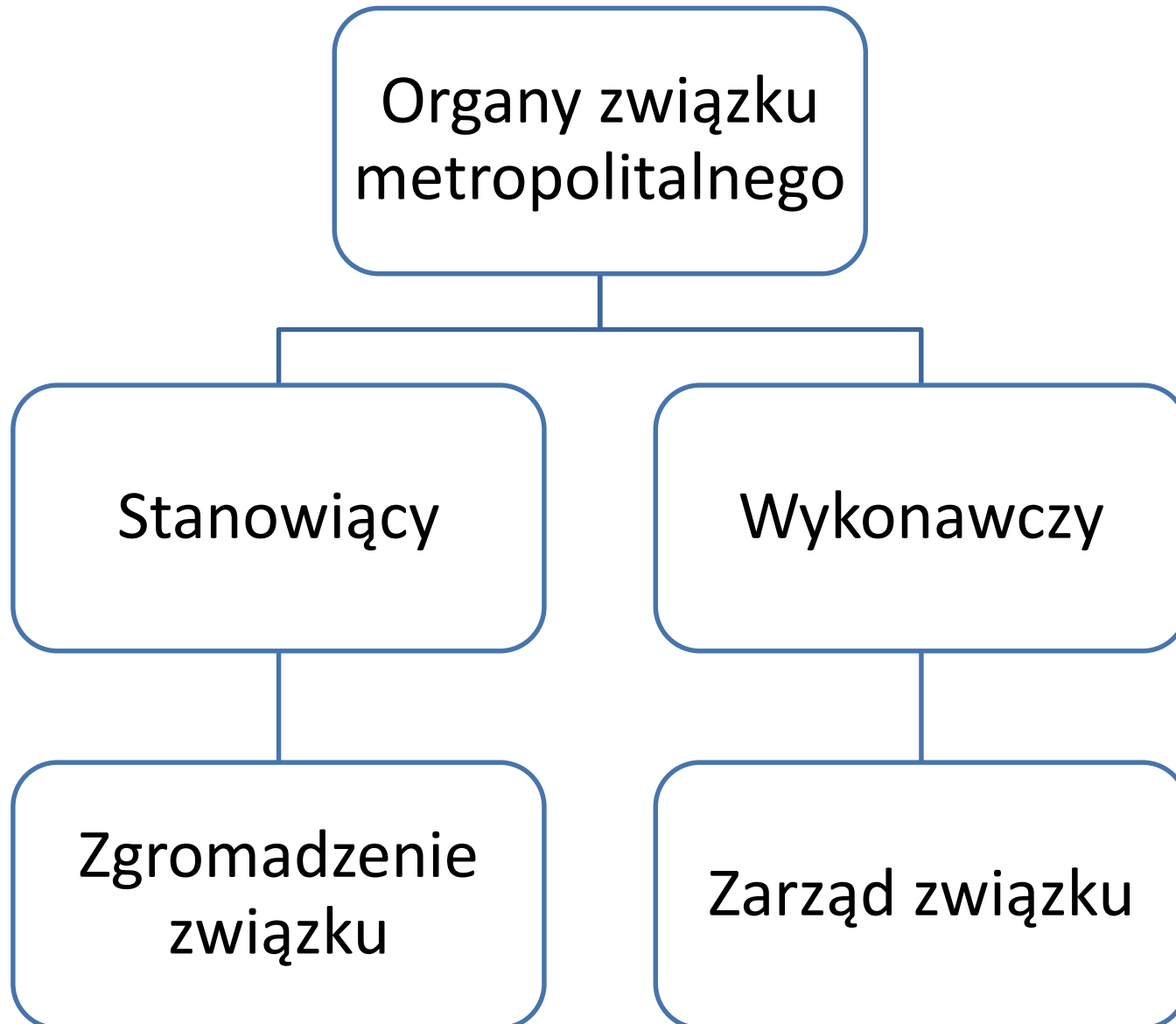
ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

Rozporządzenie jest wydawane nie później niż **30 kwietnia**.

Związek metropolitalny jest tworzony z dniem **1 lipca**, z tym że uzyskiwanie dochodów, o których mowa w art. 51a pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513, z późn. zm.^[2]) i realizację zadań związek metropolitalny rozpoczyna z dniem **1 stycznia roku następnego**.





Zgromadzenie składa się z delegatów gmin i powiatów wchodzących w skład związku – po dwóch z każdej jednostki samorządu terytorialnego.

Delegatami są:

w przypadku gmin:

wójt (burmistrz, prezydent miasta),

przedstawiciel rady gminy wybrany spośród radnych danej jednostki samorządu terytorialnego;

w przypadku powiatów:

starosta,

przedstawiciel rady powiatu wybrany spośród radnych danej jednostki samorządu terytorialnego.



• prawo dla
samorządu

ZIEMSKI &
PARTNERS



ZIEMSKI
SAMORZĄD

Uchwały zgromadzenia są podejmowane kwalifikowaną większością głosów, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Warunek uzyskania większości kwalifikowanej jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje:

- 1) większość jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku;
- 2) taka liczba gmin, iż ich mieszkańcy stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym.

Na potrzeby obliczania większości, o której mowa w ust. 2, ustalenie za jakim rozstrzygnięciem oddała w głosowaniu swój głos jednostka samorządu terytorialnego następuje w sposób następujący:

- 1) jeżeli w głosowaniu uczestniczy jeden delegat danej jednostki samorządu terytorialnego – zgodnie z rozstrzygnięciem tego delegata;
- 2) jeżeli w głosowaniu uczestniczą obaj delegaci danej jednostki samorządu terytorialnego i głosują za tym samym rozstrzygnięciem – zgodnie z ich rozstrzygnięciem;
- 3) jeżeli w głosowaniu uczestniczą obaj delegaci danej jednostki samorządu terytorialnego i głosują za różnymi rozstrzygnięciami – przyjmuje się, że jednostka samorządu terytorialnego oddała głos „wstrzymuję się”.



• prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

Zarząd jest organem wykonawczym związku metropolitalnego.

W skład zarządu wchodzi 3 członków, w tym przewodniczący zarządu.

Członkiem zarządu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim.

Członkostwa w zarządzie nie można łączyć z:

- 1) członkostwem w organie jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) pełnieniem funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub ich zastępców;
- 3) wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody.



Wójt

- Funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z:
- 1) funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie;
- 2) członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta;
- 3) zatrudnieniem w administracji rządowej;
- 4) mandatem posła lub senatora.

Radny

- Mandatu radnego gminy nie można łączyć z:
- 1) mandatem posła lub senatora;
- 2) wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody;
- 3) członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.

Źródłami dochodów związków metropolitalnych są:

- 1) udział w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego;
- 2) składki od **gmin** wchodzących w skład związku metropolitalnego;
- 3) dochody uzyskiwane przez metropolitalne jednostki budżetowe oraz wpłaty od metropolitalnych zakładów budżetowych;
- 4) dochody z majątku związku metropolitalnego;
- 5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego;
- 6) odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 7) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego;
- 8) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 9) dotacje z budżetu państwa;
- 10) dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 11) inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów.

1. Wysokość udziału związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego wynosi **5%**.

2. Kwotę udziału związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,05 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

3. Wskaźnik, o którym mowa w ust. 2, ustala się na podstawie danych zawartych w złożonych zeznaniach podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznym obliczeniu podatku dokonany przez płatników, według stanu na dzień 15 września roku bazowego.

4. Przepisy art. 11 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

Gminy wchodzące w skład związku metropolitalnego są obowiązane, począwszy od roku następującego po roku, w którym związek metropolitalny został utworzony, do wnoszenia na rzecz związku metropolitalnego składek ustalonych w sposób określony w ust. 2.

Roczną składkę, o której mowa w ust. 1, ustala się mnożąc 0,04 przez iloraz planowanych na rok budżetowy dochodów z tytułu udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa w art. 4 ust. 2, ustalonego z uwzględnieniem art. 89. Gmina może wnosić składki wyższe niż ustalone w sposób, którym mowa w zdaniu poprzednim.

Terminy płatności składek określa uchwała przyjęta przez zgromadzenia związku metropolitalnego.

Art. 51a. Źródłami dochodów związku metropolitalnego są:

- 1) składki **jednostek samorządu terytorialnego** wchodzących w skład związku metropolitalnego;
- 2) dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe oraz wpłaty od zakładów budżetowych związku metropolitalnego;
- 3) dochody z majątku związku metropolitalnego;
- 4) spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego;
- 5) odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 6) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego;
- 7) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 8) dotacje z budżetu państwa;
- 9) dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 10) inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów.”,

W okresie 5 lat, począwszy od roku następującego po roku, w którym związek metropolitalny został utworzony, otrzymuje on dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie zadań, które realizuje z mocy ustawy, a które przed powstaniem związku wykonywały jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład tego związku.

Dotacja, o której mowa w ust. 1, ustalana jest w wysokości stanowiącej równowartość kwoty ustalonej jako iloczyn liczby 0,04 oraz ilorazu planowanych na rok budżetowy dochodów gmin, wchodzących w skład związku, z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa w art. 4 ust. 2, ustalonego z uwzględnieniem art. 89. Dotacja nie może być wyższa niż 180 000 tys. zł rocznie.

Do rozliczenia i zwrotu dotacji udzielonej związkowi metropolitalnemu stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).”,



• prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

INNE PROBLEMY USTROJOWE



Status prawny wójta – problemy wymagające rozstrzygnięcia

Zasady ustalania
wynagrodzenia

Długość kadencji

Ilość kadencji

Zabezpieczenie
socjalne po
zakończeniu kadencji

Rozłączność mandatu
z mandatem
parlamentarnym

Reprezentacja
organów gminy przed
sądem

Tryby odwołania
przed upływem
kadencji



• prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

KOMISJA KODYFIKACYJNA PRAWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO



• prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

PRZESŁANIE KONGRESU XXV-LECIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

PRZEGLĄD PRAWA SAMORZĄDOWEGO

*Realizacja naszego przesłania wymaga dokonania systemowego przeglądu prawa samorządowego. Bez tego opisany powyżej model Polski samorządnej nie zostanie osiągnięty, a zmiany ustaw będą nadal interwencyjne, fragmentaryczne i niespójne. Punktem wyjścia powinno być powołanie komisji kodyfikacyjnej prawa samorządowego. Ze względu na jego ustrojowy charakter proponujemy rozważenie możliwości powołania takiej Komisji **w drodze ustawy** przez Sejm, z powierzeniem wykonania tej ustawy (w tym powołania składu osobowego Komisji) Radzie Ministrów.*



ZAŁOŻENIA PROJEKTU USTAWY:

Powołanie Komisji Kodyfikacyjnej w drodze ustawy

Zakres działania:

- opracowanie całościowej diagnozy obowiązującego systemu prawa regulującego ustrój i funkcjonowanie samorządu terytorialnego;
- przygotowanie założeń i ogólnych kierunków zmian w zakresie, o którym mowa w pkt 1;
- opracowanie założeń oraz projektów ustaw i rozporządzeń o podstawowym znaczeniu dla systemu prawa regulującego funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Skład Komisji wchodzi:

- przewodniczący Komisji;
- zastępca przewodniczącego Komisji;
- od 15 do 25 członków Komisji;
- sekretarz Komisji.



ZAŁOŻENIA PROJEKTU USTAWY:

Ustalanie składu Komisji Kodyfikacyjnej: Rada Ministrów

Kadencja członków Komisji : 4 lata

Finansowanie: koszty pokrywa minister właściwy do spraw administracji publicznej z części budżetu państwa, której jest dysponentem

Czas funkcjonowania: 4 lata



WĄTPLIWOŚCI DOTYCZĄCE PROJEKTU USTAWY

Stoję na stanowisku, że – w mojej ocenie – w drodze ustawy, tego rodzaju pomioty lub ciała nie powinny być powoływane.

- Legislador w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu Przemysław Sadłoń

Może być tak, że komisja będzie pracowała cztery lata i, kolokwialnie mówiąc, nic się z tym nie stanie, tzn. ani Rada Ministrów nie wykorzysta tego dorobku, ani żaden inny podmiot, do składania inicjatywy ustawodawczej. Zatem z funkcjonalnego punktu widzenia to rozwiązanie wydaje się również rozwiązaniem chybionym.

- Legislador w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu Przemysław Sadłoń



WĄTPLIWOŚCI DOTYCZĄCE PROJEKTU USTAWY

Proszę zwrócić uwagę na to, że prawo, którego miałyby dotyczyć komisja, w większości przypadków (jeśli nie w stu procentach) było przygotowywane przez daną Radę Ministrów, w danym okresie i przedkładane do parlamentu. Zatem również dobrze, mimo tego, że dotyczy to jednostek samorządu, prawo może być spójne i poprawiane w ramach komisji powoływanych na normalnych zasadach przez rząd.

- Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Hanna Majszczyk



ARGUMENTACJA

Przyznana przez ustawodawcę Radzie Ministrów kompetencja do tworzenia komisji kodyfikacyjnych **nie wyłącza** uprawnień Sejmu do podjęcia ustawy w przedmiocie powołania komisji

Sejm jako reprezentant narodu jest konstytucyjnie umocowany do regulowania w drodze ustaw zwykłych **wszystkich spraw publicznych**, niezastrzeżonych Konstytucją RP do uregulowania w innym trybie

Sejm dysponuje konstytucyjnie gwarantowaną **generalną kompetencją prawodawczą**, która nie może być ograniczana w drodze ustaw zwykłych, ani tym bardziej w drodze ich błędnej wykładni.



ARGUMENTACJA

Ustanowienie przez Sejm w ustawie zwykłej delegacji do uregulowania jakiejś materii spraw przez organ władzy wykonawczej **nie prowadzi tym samym do wygaśnięcia**, czy chociażby ograniczenia kompetencji ustawodawczej Sejmu w przekazanym do uregulowania zakresie spraw – Sejm może bowiem udzieloną delegację uchylić, zmienić, lub niezależnie od udzielonej delegacji wprowadzić w drodze ustawy uregulowania odmienne aniżeli uregulowania zawarte w akcie wykonawczym jako że kompetencje prawodawcze organów władzy wykonawczej nie mają samoistnego charakteru



ARGUMENTACJA

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Samorządu Terytorialnego **nie ma stanowić**, w założeniu inicjatorów jej powołania, organu pomocniczego Rady Ministrów jako organu władzy wykonawczej, jej utworzenie nie koliduje w żaden sposób z kompetencją Rady Ministrów do tworzenia własnych ciał doradczych.

Zamysł niezależności organizacyjnej Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządu Terytorialnego uzasadnia **szczególna materia, jaka stanowić ma przedmiot jej prac.**



ARGUMENTACJA

Ustawowy tryb powołania Komisji **zminimalizuje potencjalne ryzyka** bardziej lub mniej formalnych wpływów przedstawicieli administracji rządowej na kierunek analiz prowadzonych przez Komisję i kształt wypracowanych przez nią rozwiązań prawnych, które mogą pośrednio lub bezpośrednio dotyczyć także struktur i zakresu kompetencji administracji rządowej

Pierwsza w Polsce komisja kodyfikacyjna, której powierzono zadania o szczególnym charakterze i znaczeniu dla państwa, została utworzona w 1919 roku także w drodze ustawy (zob. ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej, Dz. U. z 1919 r. Nr 44, poz. 315).



ARGUMENTACJA

Przygotowany projekt ustawy **zobowiązuje** organy administracji rządowej do podjęcia prac nad opracowaniem i przyjęciem przez Komisję projektem ustawy, gwarantując również członkom Komisji prawo udziału w tych pracach.

Ustawowe umocowanie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządu Terytorialnego oraz autorytet jej członków, którymi zgodnie z projektem ustawy mają być wyłącznie wybitni przedstawiciele nauki oraz wybitni przedstawiciele praktyki z zakresu prawa samorządowego, pozwalają na uznanie, że rezultaty ich prac powinny być uwzględnione przez organy odpowiedzialne za tworzenie prawa



■ prawo dla
samorządu

ziemski &
partners



ziemski
SAMORZĄD

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ !!!

MACIEJ KIEŁBUS

DR KRYSZTIAN ZIEMSKI & PARTNERS KANCELARIA PRAWNA SP. K.

ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

tel. (48) 061 866 26 28, fax (48) 061 865 82 56

e-mail: ziemski@ziemski.com.pl

www.ziemski.com.pl

www.ziemskisamorząd.pl

www.prawodlasamorządu.pl