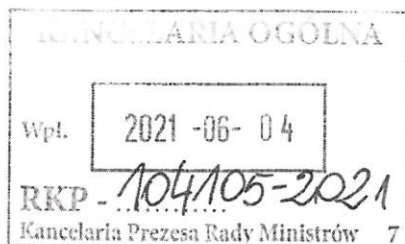




Poznań, 27 maja 2021 r.

Mateusz Otta



Szanowny Pan
 Mateusz Morawiecki
 Prezes Rady Ministrów
 Rzeczypospolitej Polskiej

PETYCJA

w sprawie: **podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowelizacji art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i innych ustaw**

W związku z przygotowaniami do realizacji strategii polityczno-gospodarczej „Polski Ład” autorstwa ugrupowań tworzących rząd RP, zwracam się z wnioskiem o włączenie przez Radę Ministrów do projektowanych reform rozwiązań prawnych stymulujących rozwój samorządu pomocniczego w gminach.

Przedłożona przeze mnie propozycja zakłada zwiększenie udziału gminy we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych oraz od osób prawnych o dodatkowy 1% - z równoczesnym obowiązkiem przeznaczenia uzyskanych w ten sposób środków na realizację zadań przez jednostki pomocnicze. Objęcie gminy wspomnianą regulacją warunkowane byłoby jednakże:

- pokryciem jednostkami pomocniczymi całego jej obszaru¹,
- przeprowadzeniem w każdej jednostce konkurencyjnych wyborów do organu uchwałodawczego²,
- wyasygnowaniem proporcjonalnego „wkładu własnego”, ustalanego ustawowo z uwzględnieniem zróżnicowania zamożności poszczególnych gmin.

Powyższe rozwiązanie stanowiłoby formę częściowej rekompensaty dla gmin w związku z projektowaną reformą systemu podatkowego, której rezultatem – przynajmniej w pierwszym okresie – będzie spadek wpływów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu PIT i CIT. Jednocześnie, przez przekazywanie „znaczonych środków”, kształtowano by pożądane tendencje społeczne i administracyjne

Zakładanym rezultatem przedłożonej propozycji byłoby wzmocnienie samorządu pomocniczego, decentralizacja władzy w gminach (miastach) i aktywizacja społeczności lokalnych. Bezpośrednie powiązanie rozwoju najbliższej okolicy z płaconym podatkiem

¹ W przypadku Warszawy, gdzie obligatoryjne jednostki pomocnicze miasta – dzielnice mają szczególny status i specyficzną genezę historyczno-prawną, wymóg ten można by rozciągnąć na jednostki niższego rzędu.

² Nie dotyczyłoby to jednostek, w których funkcję organu uchwałodawczego pełni ogólne zebranie mieszkańców: sołectw i niektórych osiedli.

dochodowym wzmacniałoby poczucie tożsamości lokalnej i obywatelskiej odpowiedzialności. Efekt „marketingowy” tego rozwiązania wzmacniałaby symbolika jednego procenta, nawiązująca poniekąd do idei odpisu na działalność organizacji pożytku publicznego. Należy też wskazać, że tak skonstruowany system finansowania jednostek pomocniczych byłby podglebiem rozmaitych kampanii – również oddolnych – na rzecz płacenia podatków w miejscu faktycznego zamieszkania, co przyniosłoby państwu korzyści w zakresie ewidencji ludności.

Z uwagi na wiarygodność przesłania proponowanego programu, koniecznym byłoby, aby dochody z tytułu 1% PIT trafiały faktycznie do jednostek pomocniczych (tudzież ich postulowanych grup – o czym dalej), na terenie których mieszkają dani podatnicy. W celu uproszczenia procedury, można by jednakże obliczać średnią wysokość podatku dochodowego płaconego przez mieszkańca gminy, a pogłówne naliczać przez przemnożenie owej uśrednionej wartości przez liczbę mieszkańców danej jednostki pomocniczej. Oczywiście, gmina powinna mieć możliwość elastycznego rozdziału środków pomiędzy jednostkami pomocniczymi, uwzględniającego chociażby ich zróżnicowane potrzeby albo organizowanie konkursów dotacyjnych (np. na duże zadania inwestycyjne). To jednak mogłoby być przeprowadzane z środków z „wkładu własnego”, a także z tytułu 1% CIT, gdzie powiązanie siedziby płatnika z właściwą miejscowo jednostką pomocniczą mogłoby generować nadmierne i nieuzasadnione dysproporcje.

Bezpośrednim skutkiem przeprowadzonej reformy byłoby uruchomienie procesu tworzenia jednostek pomocniczych na tych terenach gmin, które dotąd nie zostały nimi objęte. Dla gmin byłoby to bowiem narzędzie pozyskiwania dodatkowych środków budżetowych. Współgrałoby to z już obecnymi w ustawodawstwie tendencjami promowania samorządu pomocniczego, dającymi np. możliwość zorganizowania głosowania rejonowego w ramach budżetu obywatelskiego gminom objętym w całości jednostkami pomocniczymi, czy też zapewniającymi wsparcie finansowe państwa na rozwój terenów wiejskich w przypadku utworzenia funduszu sołeckiego (co wymaga też istnienia samego sołectwa).

Wymóg przeprowadzenia konkurencyjnych wyborów do organu uchwałodawczego (czyli z udziałem przynajmniej jednego kandydata więcej niż liczba mandatów do obsadzenia) generowałby z kolei wielką akcję promocyjną na rzecz kandydowania – zarówno po stronie władz gminy, jak i wśród miejscowych społeczności i lokalnych mediów. Jedna „nieaktywna” jednostka pomocnicza pozbawiałaby bowiem gminę sporych środków budżetowych. To z kolei wywoływałoby ożywienie społeczne i wzrost poziomu partycypacji mieszkańców w rządzeniu gminą. Włączałoby też do działalności publicznej kolejne osoby i pozwoliłoby kształtować nowych liderów – nawet biorąc poprawkę na to, że niektórych kandydatów angażowano by *ad hoc* w celu uniknięcia wakatów (co nie musiałoby determinować ich dalszej biernej postawy w przypadku wyboru).

Należy przy tym wskazać, że niektóre jednostki pomocnicze mogłyby nie podołać realizacji tak rozszerzonego zakresu zadań, a nie jest też wskazanym ich nadmierna konsolidacja, odrywająca je od „macierzystych” wspólnot lokalnych. Z tego względu warto rozważyć

jednoczesne wprowadzenie do ustawodawstwa możliwości tworzenia przez gminy „jednostek wyższego rzędu”, czyli w pewnym sensie ustrukturalizowania obecnej już w prawodawstwie formuły „grupy jednostek pomocniczych” (*u.s.g.* – art. 5a ust. 6). Te swoiste „federacje” jednostek pomocniczych mogłyby przejmować zadania przerastające pojedyncze jednostki, lecz nadal możliwe do realizacji na poziomie niższym niż urząd gminy. Stanowiłyby jednocześnie powiązane ze sobą więzami historycznymi czy funkcjonalnymi większe obszary gminy, zapewniające: lepszą koordynację pewnych działań, podejmowanie inicjatyw o charakterze ponadlokalnym i nowe możliwości dla władz gminy w zakresie budowania sprawnej administracji czy przeprowadzania konsultacji społecznych. Równocześnie nie pozbawiałyby one „podmiotowości” jednostek pomocniczych jako podstawowego ogniwa samorządu pomocniczego ani nie stanowiły nad nimi instancji zwierzchniej.

W przypadku miast na prawach powiatu, trzeba także rozpatrzyć możliwość zwiększenia ich udziału we wpływach z PIT i CIT o kolejny 1% w przypadku przyznawania przez nie jednostkom pomocniczym kompetencji również z zakresu zadań powiatu. To już świadczyłoby o naprawdę daleko posuniętym procesie partycypacji społecznej oraz dekoncentracji władzy i jako takie zasługiwałoby na wsparcie – także finansowe – państwa. W tym kontekście szczególną rolę odegrać mogłyby postulowane wcześniej „jednostki wyższego rzędu” (obejmujące obszary zamieszkane przez dziesiątki, a nieraz nawet setki tysięcy osób), jako struktury zdolne do realizacji tak szeroko zarysowanego zakresu zadań. Koniecznością byłoby przy tym określenie pewnego minimalnego katalogu powierzonych kompetencji powiatowych, uprawniającego do pozyskania przedmiotowych funduszy. Odrębnej analizy wymagałoby też ustalenie, czy powierzenia zadań powiatowych można by dokonywać w oparciu o obecnie istniejące przepisy (por. stanowisko MSWiA z 10 kwietnia 2018 r. – BMP-0718-1-4-2018/KSz³), czy też kompetencję tę należałoby wyrazić wprost – na wzór zapisów tzw. ustawy warszawskiej (art. 11 ust. 1 tejże).

Odrębną kwestią byłby algorytm ustalania „wkładu własnego” gminy. Powinien być on określany proporcjonalnie do poziomu wpływów z tytułu podatku dochodowego, a jednocześnie uwzględniać zróżnicowany poziom zamożności poszczególnych gmin (wymagając nieco mniej od tych o słabszym potencjale). Pożądaną wysokość „wkładu własnego” należałoby ustalić przez odniesienie do aktualnego poziomu finansowania jednostek pomocniczych przez gminy, wychodząc od wskaźników gmin wiodących w tej dziedzinie. Tym samym przyznany dodatkowy 1% wpływów z PIT i CIT nie stanowiłby dla gmin zastępczego źródła finansowania jednostek pomocniczych, lecz dofinansowanie, a gminy odstające skłaniałby do zwiększenia zaangażowania w tym kierunku.

Ustanowienie wnioskowanego programu wymagałoby równoczesnego wprowadzenia określonych zabezpieczeń prawnych, zapobiegających sztucznemu tworzeniu wielkich jednostek pomocniczych (lub „kreatywnego” przekształcania obecnie istniejących), wyłącznie

³ Autorzy wskazują na brak jednoznacznej niedopuszczalności wnioskowanego rozwiązania w przepisach prawa i podkreślają różnicę między wskazanym w art. 35 ust. 3 pkt 4 *u.s.g.*, szerszym znaczeniowo, pojęciem „zadań przekazywanych przez gminę” a np. „zadaniami gminy” lub „zadaniami gminnymi”.

w celu pozyskania dodatkowych środków budżetowych. Należałoby także ograniczyć możliwość nieuzasadnionego ustanawiania organem uchwałodawczym na większych osiedlach, w celu ominięcia jednego z postulowanych kryteriów ustawowych, ogólnego zebrania mieszkańców⁴. Koniecznością stałoby się w tej sytuacji także wprowadzenie ustawowej niepołączalności mandatu radnego gminy z funkcjami w organach jednostek pomocniczych. Już teraz wywołuje to niekorzystne zjawiska na skutek powstającego konfliktu interesów, czy też ograniczenia bezstronności przy realizacji przez radę gminy ustawowych kompetencji kontrolnych względem jednostek pomocniczych⁵. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia niniejszej petycji, należy z kolei uznać za pewne, że w wielu gminach nastąpiłoby powszechne „parcie” radnych gminnych do rad osiedli/dzielnicy w celu „uratowania” środków budżetowych z tytułu PIT i CIT – a to zniweczyłoby postulowany rezultat poszerzania bazy osób zaangażowanych w działalność publiczną, a nawet mogłoby potęgować efekt „układu zamkniętego”.

Jestem przekonany, że zastosowane rozwiązanie przyniosłoby rozwój samorządu pomocniczego gmin i aktywizację społeczności lokalnych na poziomie porównywalnym przynajmniej z rezultatami ustanowienia funduszu sołeckiego⁶. Przedłożona propozycja wymaga oczywiście dalszego doprecyzowania, w czym gotów byłbym wziąć udział.

Uprzejmie proszę o pozytywne rozpatrzenie niniejszej petycji i uwzględnienie proponowanych rozwiązań w ramach nadchodzących prac legislacyjnych.

Matematyka

⁴ Obecne uregulowania nie wiążą możliwości ustanawiania organem uchwałodawczym ogólnego zebrania mieszkańców z powierzchnią ani zaludnieniem osiedla. Występowanie tej zależności wynika z ograniczeń natury logistycznej i na tę chwilę wystarczającą regulację w tym zakresie przynosi praktyka działania. Pojawienie się „czynnika finansowego” wymagałoby jednak ustanowienia ściślejszych kryteriów. Zagrożenie nadużywania instytucji sołectwa redukują w wystarczającym stopniu obecne przepisy (*vide* *kazus Jarocina*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. II OSK 2900/14).

⁵ Zachodzić może to zwłaszcza, gdy owo łączenie dotyczy znacznej liczby radnych (np. w Radzie Miasta Poznania jest to ok. połowa składu). Hipotetycznie wszyscy radni gminni mogą być równocześnie członkami organów jednostek pomocniczych i nie wydaje się to być wariantem trudno osiągalnym – np. w małej gminie wiejskiej do 20 tys. zaradni sołtysi stają się naturalnymi faworytami w okręgach jednomandatowych.

⁶ Przedłożona propozycja dofinansowania nie zakłada zastąpienia funduszu sołeckiego, stanowiłaby zatem na terenach wiejskich dodatkowy bodziec rozwojowy.

Od: Mateusz Otta <mateuszotta.poznan@gmail.com>
Wysłano: 4 czerwca 2021 09:13
Do: kontakt
Temat: Uzupełnienie do petycji z 27 maja br.

W uzupełnieniu do mojej petycji z dn. 27 maja br. (data dostarczenia: 2 czerwca) do Premiera RP dotyczącej finansowego wsparcia jednostek pomocniczych gmin, informuję, że wyrażam zgodę na podanie moich danych osobowych na stronie internetowej podmiotu, który będzie rozpatrywał tę petycję.

Z poważaniem - Mateusz Otta, wnioskodawca