

**Janusz Paczocha**

**Raport**

**PAŃSTWO  
ANTYOBYWATELSKIE**

**Postępujący demontaż  
samorządności terytorialnej  
w VIII kadencji Sejmu RP**



Warszawa, październik 2018

## Spis treści

Spis treści .....	2
1. Główne ustalenia raportu .....	3
2. Cel i zakres raportu .....	10
3. Raport.....	12
3.1. Antysamorządowe przepisy – metoda odbierania kompetencji i uprawnień.....	12
3.2. Uchwalanie antysamorządowych przepisów .....	15
3.3. Antysamorządowe przepisy a Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego .....	18
3.4. Zasięg demontażu samorządności terytorialnej .....	22
3.5. Sprawy w toku, czyli ciąg dalszy demontażu samorządności może nastąpić.....	33
3.5.1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej .....	34
3.5.2. Projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności .....	35
3.5.3. Projekt ustawy o Państwowej Agencji Geologicznej (wcześniej – o Państwowej Służbie Geologicznej) .....	36
3.5.4. Projekt ustawy o organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (wcześniej – o organach administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego) .....	37
3.5.5. Projekt ustawy o rynku pracy .....	39
3.5.6. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.....	40
3.6. Podsumowanie planowanych ustaw antysamorządowych .....	42
4. Wnioski .....	44
5. Źródła danych.....	49
Załącznik .....	50
Tabela nr 1: Akty prawne ingerujące w kompetencje i uprawnienia samorządu terytorialnego w VIII kadencji Sejmu .....	50
Tabela nr 2: Posłowie PiS najczęściej podpisujący się pod poselskimi projektami ustaw antysamorządowych .....	61

# 1. Główne ustalenia raportu

1. Podstawowym problemem poruszonym w niniejszym raporcie jest bezprecedensowa skala demontażu samorządności terytorialnej, zachodzącego w VIII kadencji Sejmu RP. Od 1990 r., czyli od udanej odbudowy samorządu gminnego oraz od 1998 r., czyli od odbudowy samorządu powiatowego i wojewódzkiego, do końca 2015 r. większość ugrupowań politycznych i środowisk ekspertów podzielała przekonanie o sukcesie reformy samorządowej, a także o potrzebie jej pogłębiania. Tymczasem od listopada 2015 r. trwa proces demontażu samorządności terytorialnej i recentralizacji państwa. Krok po kroku koalicja rządząca **odbiera zadania** jednostkom samorządu terytorialnego (JST) i przekazuje je organom administracji rządowej lub podmiotom jej podległym. Przybywa też przypadków **ograniczania samodzielności** JST w wykonywaniu zadań publicznych, a także **uszczuplenia posiadanych kompetencji i uprawnień**<sup>1</sup>.
2. Raport dokumentuje dziewiętnaście przypadków recentralizacji i demontowania samorządności (w tym dziewięć przypadków odebrania zadań, sześć przypadków ograniczenia samodzielności JST w wykonywaniu zadań publicznych oraz cztery przypadki uszczuplenia posiadanych kompetencji i uprawnień), które wprowadzono przy pomocy jedenastu aktów normatywnych (dziesięciu ustaw i jednego rozporządzenia Rady Ministrów; kolejna – jedenasta ustawa – została zawetowana i nie weszła w życie; szczegóły w Tabelach nr 2 i nr 4). Autor dążył do objęcia badaniem wszystkich przypadków uszczuplenia samorządności terytorialnej. Trzeba jednak zaznaczyć, że skala demontażu samorządności udokumentowana w raporcie może być niepełna. Nie można bowiem wykluczyć,

---

<sup>1</sup> 1. Odebranie zadania – przejęcie w całości danego zadania publicznego (z zakresu zadań własnych lub zleconych JST) i przekazanie go do wykonywania administracji rządowej lub innej instytucji państwowej.  
2. Ograniczenie samodzielności JST w wykonywaniu zadania publicznego – narzucenie udziału przedstawiciela administracji rządowej lub instytucji państwowej w procesie wykonywania danego zadania (np. obowiązek uzyskania pozytywnej opinii czy uzgodnienia z organem administracji rządowej itp.).  
3. Uszczuplenie posiadanych kompetencji i uprawnień – usunięcie wybranych spraw z zakresu posiadanego władztwa (np. prawo do podjęcia określonej decyzji lub czynności urzędowej itp.), pozbawienie określonego upoważnienia.

że w przeanalizowanych projektach i obowiązujących aktach normatywnych autor raportu – mimo dochowania należytej staranności – przeoczył pewne regulacje, które powinny się w nim znaleźć.

3. Ponadto raport opisuje jeszcze dziewięć takich przypadków, które zaczną obowiązywać w razie uchwalenia kolejnych sześciu ustaw antysamorządowych. Ich projekty – przygotowane przez rząd PiS – doprowadziłyby w kolejnych pięciu przypadkach do odebrania zadań, w trzech przypadkach do odebrania dochodów oraz w jednym przypadku do uszczuplenia posiadanych kompetencji (szczegóły w rozdziale 3.5).
4. Każdy przypadek odebrania zadań, ograniczenia samodzielności JST w wykonywaniu zadań publicznych czy uszczuplenia kompetencji i uprawnień to akt złamania konstytucyjnej zasady decentralizacji, która stanowi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej” (art. 15 ust. 1 Konstytucji).

Równocześnie za każdym razem dochodzi do złamania zasady pomocniczości (subsydiarności), wyrażonej wprost w jej preambule, która stwierdza m.in., że konstytucyjne prawa podstawowe dla państwa są „oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”, a także w jej art. 163, który uściśla, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

Ponadto, w każdym z tych przypadków, władze państwowe naruszają prawa i interesy mieszkańców wszystkich gmin, wynikające z art. 16 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

5. Obecna koalicja rządząca wprowadza antysamorządowe regulacje przede wszystkim metodą poselskich inicjatyw legislacyjnych albo poprawek zgłaszanych przez posłów. Do wakacji parlamentarnych w 2018 r. uchwalono jedenaście ustaw antysamorządowych, z czego dziewięć (82%) to inicjatywy poselskie (siedem to

inicjatywy posłów PiS, jedna – projekt komisji sejmowej, w której PiS ma większość, jedna – projekt posłów Kukiz'15; szczegóły w Tabeli nr 1). Nasuwa się spostrzeżenie, że jest realizowany plan demontażu samorządności terytorialnej, w większości rozpisany na poszczególne inicjatywy posłów albo poprawki poselskie do przedłożeń rządowych.

Stosowanie inicjatyw poselskich pozwala na unikanie konsultacji publicznych i otwartych debat na temat postępującej recentralizacji państwa, ukrywanie skali zmian kompetencyjnych pomiędzy rządową a samorządową częścią administracji publicznej, a także przemilczanie skutków tych inicjatyw dla mieszkańców poszczególnych JST (brak ocen skutków regulacji, które są wymagane przy rządowych projektach ustaw).

6. Unikaniu konsultacji na sejmowym etapie procesu legislacyjnego sprzyja ekspresowe tempo rozpatrywania ustaw. Spośród jedenastu przeanalizowanych ustaw antysamorządowych aż cztery uchwalono w czasie krótszym niż 30 dni (szczegóły w Tabeli nr 2). Rekordowy czas to 2 dni na rozpatrzenie przez Sejm nowelizacji ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (łącznie czas uchwalenia – 17 dni). Można odnieść wrażenie, że w Sejmie powstała swoista ścieżka na skrót dla tego typu inicjatyw legislacyjnych posłów PiS oraz rządu. Ścieżka ta nie wynika z przesłanek obiektywnych i oczywiście nie ma nic wspólnego z tzw. skróconą ścieżką legislacyjną, przewidzianą w regulaminie Sejmu dla projektów pilnych.
7. Wykorzystywanie inicjatyw poselskich daje jeszcze jedną „korzyść” koalicji rządzącej. Umożliwia omijanie i ignorowanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST). Sposób na KWRiST jest prosty: jako że na forum KWRiST uzgadnia się tylko projekty rządowe, wystarczy zgłosić inicjatywę poselską albo poprawkę do projektu rządowego. Aż w dziewięciu z jedenastu (82%) przeanalizowanych w raporcie ustaw antysamorządowych w ten sposób ominięto uzgodnienia na forum KWRiST (szczegóły w Tabeli nr 3).
8. Oprócz dziewięciu przypadków ominięcia KWRiST tzw. ścieżką poselską (siedem razy – posłowie PiS, jeden raz – komisja sejmowa, jeden raz – posłowie Kukiz'15)

trzeba wskazać na dwa kolejne przypadki, kiedy Komisję zignorowała strona rządowa. Oznacza to, że rząd dopuścił się złamania ustawy o KWRiST. W pierwszym przypadku rząd skierował do Sejmu antysamorządowy projekt ustawy z pominięciem KWRiST (poz. 9 w Tabelach nr 3 i nr 4), a w drugim – rząd wprowadził antysamorządową poprawkę do uzgodnionego wcześniej projektu rozporządzenia Rady Ministrów (minister spraw wewnętrznych i administracji zgłosił poprawkę obniżającą wynagrodzenia samorządowców na 6 dni przed przyjęciem rozporządzenia; zlekceważona strona samorządowa KWRiST zdążyła tylko odmówić obiegowego rozpatrzenia zmiany w narzuconym czasie 2 dni i zażądać posiedzenia plenarnego KWRiSTw tej sprawie, do którego nie doszło).

W ten sposób podważono 25-letni okres partnerskiej współpracy wielu rządów z reprezentantami samorządu terytorialnego. Mimo autentycznego zaangażowania strony samorządowej KWRiST, koalicja rządząca krok po kroku odbudowuje scentralizowaną Polskę resortową.

9. Postępujący proces odbierania zadań publicznych, ograniczania samodzielności w ich wykonywaniu oraz uszczuplenia posiadanych kompetencji i uprawnień, swoim zasięgiem objął wszystkie szczeble samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa), wszystkie organy wykonawcze (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, starostów i zarządy powiatów oraz marszałków i zarządy województw), a także organy stanowiące (rady gmin, rady powiatów i sejmiki wojewódzkie).

Recentralizacją objęto zarówno samorządowe zadania własne, jak i zlecone im na mocy ustaw zadania z zakresu administracji rządowej (szczegóły w Tabelach nr 4 i nr 5).

10. Najbardziej drastyczne przykłady odebrania zadań to:
  - 1) przejęcie przez ministra ochrony środowiska kontroli nad Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz zarządzaniem ich finansami (większość w radach nadzorczych, podporządkowanie zarządów, narzucenie jednolitego statutu);

- 2) przejęcie przez nowoutworzone Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie<sup>2</sup> zarządzania wodami istotnymi dla potrzeb rolnictwa oraz zapobiegania powodziom, połączone z likwidacją Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urzędzeń Wodnych (samorządowych jednostek budżetowych);
  - 3) przejęcie przez ministra rolnictwa zadań związanych z modernizacją terenów wiejskich i rolnictwa, połączone z odebraniem województwom Ośrodków Doradztwa Rolniczego (przymusowe przekształcenie samorządowych osób prawnych w państwowe osoby prawne).
11. Najbardziej drastyczne przykłady ograniczenia samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych to:
- 1) uzależnienie przekształcania lub likwidacji szkół, uchwalania planów sieci przedszkoli i szkół, a także wydawania zezwoleń na prowadzenie prywatnych szkół publicznych od obowiązkowej i pozytywnej opinii kuratora oświaty;
  - 2) uzależnienie uchwalania regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków od opinii PGW Wody Polskie, wydawanej w drodze postanowienia;
  - 3) ingerencja w organizację wewnętrzną rad gmin oraz powiatów, a także sejmików wojewódzkich poprzez narzucenie obowiązku powołania dodatkowych komisji skarg, wniosków i petycji, niezależnie od obligatoryjnych komisji rewizyjnych (szczegóły w Tabeli nr 4 oraz w Tabeli nr 1 w Załączniku).
12. Nabardziej drastyczne przykłady uszczuplenia kompetencji i uprawnień organów samorządu terytorialnego to:
- 1) odebranie prawa do zatrudniania na czas określony asystentów i doradców przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów powiatowych i marszałków województw, mylnie określane jako likwidacja gabinetów politycznych (gabinety polityczne funkcjonują w ministerstwach oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów); jest to inicjatywa PiS z 2009 r. (VI kadencja Sejmu), ponowiona w VII i obecnej VIII kadencji;

---

<sup>2</sup> Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (wzorowane na Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe) zostało utworzone na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017 poz. 1566). PGW Wody Polskie przejęło zadania m.in. Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, a także Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urzędzeń Wodnych (zlikwidowanych samorządowych jednostek budżetowych).

- 2) odebranie prawa do kandydowania na trzecią kadencję urzędującym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, czyli pozbawienie ich biernego prawa wyborczego oraz ograniczenie czynnego prawa wyborczego wyborców w gminach; jest to inicjatywa PiS z 2010 r. (VI kadencja Sejmu), ponowiona VII i obecnej VIII kadencji;
  - 3) ograniczenie prawa do ustalania wynagrodzeń osobom na kierowniczych stanowiskach, obsadzanych z wyboru albo powołania, poprzez obniżenie o ok. 20% kwot minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego (kwoty te nie były waloryzowane przez Radę Ministrów od 2009 r.).
13. Szczególnie groźna dla samodzielności i niezależności samorządu terytorialnego jest ustawa o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (poz. 6 w Tabeli nr 4 oraz w Tabeli nr 1 w Załączniku). Ustawa ta nie weszła w życie. W lipcu 2017 r. została – jako jedyna ustawa antysamorządowa – zawetowana i skierowana przez prezydenta RP do ponownego rozpatrzenia z powodu niezgodności z Konstytucją. Do września 2018 r. Sejm nie wznowił nad nią prac.
- Ustawa ta – według planów koalicji rządzącej – miała podporządkować wszystkie regionalne izby obrachunkowe rządowi, umożliwić ingerowanie administracji rządowej w wykonywanie wszelkich zadań własnych JST, a także pozwolić na propagandowe wykorzystywanie rozstrzygnięć nadzorczych w postaci odwołania albo zawieszenia organu JST poprzez nadawanie im rygoru natychmiastowej wykonalności (tj. na nagłośnienie przed uprawomocnieniem, czyli np. przed rozpatrzeniem skargi na takie rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny).
14. Dla uzyskania skali porównawczej przeanalizowano dorobek legislacyjny poprzedniej VII kadencji Sejmu, a także literaturę przedmiotu i doniesienia medialne dotyczące całego okresu odbudowanej samorządności terytorialnej<sup>3</sup>.
- Przy zastosowaniu tych samych kryteriów przeglądu nie zidentyfikowano ustaw, które odbierałyby zadania, ograniczałyby samodzielność wykonywania zadań

---

<sup>3</sup> W maju 1990 r. odbyły się pierwsze całkowicie wolne wybory do rad gmin (odbudowa samorządu gminnego), a w październiku 1998 r. – pierwsze wybory do rad powiatów i sejmików wojewódzkich (odbudowa powiatów i województw samorządowych).



publicznych czy uszczuplałyby kompetencje i uprawnienia JST<sup>4</sup>. Pozwala to stwierdzić, że udokumentowany w raporcie proces odbierania zadań, ograniczania samodzielności oraz uszczuplania kompetencji i uprawnień samorządu terytorialnego w Polsce ma charakter bezprecedensowy.

Napięcia i spory pomiędzy poprzednimi rządami a przedstawicielami poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego przede wszystkim dotyczyły niedostatecznego poziomu finansowania wykonywanych zadań (na czele ze stale niedoszacowaną subwencją oświatową), czy niewystarczającej rekompensaty albo jej braku w przypadkach zmian podatkowych, mających wpływ na dochody JST. Problemy te są nadal aktualne.

Zwraca uwagę fakt, że autorami poselskich projektów ustaw antysamorządowych najczęściej są posłowie, którzy nie posiadają dużego doświadczenia parlamentarnego, w tym – legislacyjnego. Firmują oni większość projektów ustaw, przeprowadzonych przez Sejm przysłowiową ścieżką na skrót. Jasno z tego wynika, że rządowo-sejmowy sztab legislatorów PiS przygotowuje tzw. projekty poselskie, a obowiązek ich podpisywania spoczywa przede wszystkim na posłach „nowicjuszach”. Pierwszych dziesięciu autorów największej liczby takich projektów ustaw to: 1) Joanna Borowiak, 2) Szymon Giżyński, 3) Jarosław Gonciarz, 4) Jerzy Gosiewski, 5) Lech Kołakowski, 6) Bernadeta Krynicka, 7) Jerzy Materna, 8) Mieczysław Miazga, 9) Wojciech Skurkiewicz, 10) Ewa Szymańska (pięcioro z wymienionych posłów sprawuje mandat poselski po raz pierwszy; szczegóły w rozdziale 3.1 oraz w Tabeli nr 2 w Załączniku).

---

<sup>4</sup> Ze względu na temat raportu należy przypomnieć incydent związany z czasowym wstrzymaniem, a następnie ograniczeniem tzw. miejskiego programu pilotażowego, poprzedzającego reformę powiatową. Pilotaż przygotował Michał Kulesza, ówczesny pełnomocnik rządu ds. reformy administracji publicznej. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta (Dz.U. 1993 nr 65 poz. 309) 46 miast miało przejąć wykonywanie zadań publicznych, które docelowo przewidywano dla powiatów. Podpisywanie stosownych porozumień pilotażowych w październiku 1993 r. (tuż po wyborach parlamentarnych) zawieszono do końca listopada 1993 r. Pilotaż powiatowy w nieco ograniczonej formie został jednak uruchomiony, był realizowany sprawnie i przyczynił się do wprowadzenia drugiego etapu reformy samorządowej w 1998 r.

## 2. Cel i zakres raportu

Celem niniejszego raportu jest przedstawienie i przeanalizowanie skutków zmian legislacyjnych dotyczących samorządu terytorialnego, które wprowadza obecna koalicja rządząca. Celem tych działań jest odbieranie zadań, ograniczanie samodzielności wykonywania zadań publicznych, a także uszczuplanie kompetencji i uprawnień gmin, powiatów i województw, czyli wszystkich JST.

Okres objęty badaniem zmian w przepisach, które ingerują w kompetencje i uprawnienia JST to pierwsze trzy lata VIII kadencji Sejmu (a dokładniej od połowy listopada 2015 r. do końca lipca 2018 r., czyli do wakacji parlamentarnych).

Niniejsze badanie objęło zarejestrowane druki sejmowe (do numeru 2799) oraz 631 uchwalonych w tym czasie ustaw, a także przepisy wykonawcze związane z funkcjonowaniem JST. Ze względu na przypadki, w których antysamorządowe przepisy były zgłaszane jako poprawki, często zasadniczo zmieniające zakres spraw regulowanych w danych aktach normatywnych, konieczna była analiza pierwotnych projektów ustaw i rozporządzeń, wytypowanych do badania szczegółowego, a także ich ostatecznych wersji.

Do analizy szczegółowej wytypowano jedenaście projektów ustaw oraz jeden projekt rozporządzenia Rady Ministrów, w których zidentyfikowano regulacje o charakterze antysamorządowym. Raport pokazuje skutki tych aktów normatywnych, zawierając jednak jedenaście (a nie dwanaście) opisów szczegółowych. Wynika to z faktu, że w jednym przypadku omówione są łącznie skutki dwóch ustaw, a właściwie dwóch nowelizacji tej samej ustawy w tej samej sprawie – z kwietnia i września 2017 r. (problem podporządkowania Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w skrócie WFOŚiGW).

Należy także zaznaczyć, że jeden z opisów szczegółowych dotyczy skutków potencjalnych, bo wynikających z przepisów, które nie weszły w życie (zawetowana ustawa o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z czerwca 2017 r.).

Poza analizą antysamorządowych przepisów, które już weszły w życie, raport omawia sześć spraw będących w trakcie rozpatrywania. Chodzi o rządowe projekty ustaw, z których pięć znajduje się na rządowym etapie procesu legislacyjnego, a jeden na etapie sejmowym. Zostały objęte raportem, ponieważ zawierają kolejne rozwiązania zagrażające samodzielności i niezależności JST.

Odrębnego odnotowania wymaga fakt, że Fundacja Batorego wykonała analizę o częściowo zbliżonym zakresie<sup>5</sup>. Analiza ta zawiera m.in. dane o modelach samorządu terytorialnego funkcjonujących w Europie, wyniki badań opinii publicznej na temat postrzegania samorządu terytorialnego w Polsce, a także krótkie omówienie siedmiu ustaw osłabiających pozycję samorządu terytorialnego w Polsce (pięć z nich jest objętych niniejszym raportem).

---

<sup>5</sup> Dawid Sześciło, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Fundacja Batorego, styczeń 2018 r.

## 3. Raport

### 3.1. Antysamorządowe przepisy – metoda odbierania kompetencji i uprawnień

W trakcie obecnej VIII kadencji Sejmu nasiliło się zjawisko uchwalania projektów ustaw zgłaszanych przez kluby poselskie lub grupy posłów. Co do zasady uważa się, że jest to przejaw manipulowania procesem legislacyjnym, sprowadzający się do obejścia obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych, a także do nieujawniania ocen skutków regulacji (OSR), których przygotowywanie jest obowiązkowe przy rządowych projektach ustaw.

W obecnej kadencji, wśród zwiększonej liczby inicjatyw poselskich, wyróżniają się m.in. projekty, których celem jest odbieranie zadań, ograniczanie samodzielności oraz uszczuplanie kompetencji i uprawnień JST. Można odnieść wrażenie, że to specjalnie dla nich powstała legislacyjna ścieżka na skrót, z której korzystają „zainteresowane” resorty oraz posłowie.

Należy podkreślić, że takie działania oraz obchodzenie procedur legislacyjnych nie mają nic wspólnego z tzw. skróconą ścieżką legislacyjną, która jest przewidziana w regulaminie Sejmu dla projektów pilnych, przedkładanych przez rząd. Przy uchwalaniu antysamorządowych przepisów ani razu nie zastosowano regulaminowej skróconej ścieżki legislacyjnej.

Kilkadziesiąt podobnych przypadków tworzenia przepisów na skrót opisano w raporcie FOR, dokumentującym zmiany personalne w administracji publicznej, przeprowadzane przy pomocy tzw. ustaw kadrowych<sup>6</sup>. Ustawy pozwalające na ogromne zmiany personalne przygotowywano i rozpatrywano w analogicznym trybie, a spośród

---

<sup>6</sup> Janusz Paczocha, *Partia w państwie. Bezprecedensowa wymiana kadr w administracji rządowej i jej legislacyjne podstawy*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, luty 2018 r.

pierwszych dziesięciu autorów największej liczby projektów tych ustaw aż ośmiu sprawuje mandat poselski po raz pierwszy.

Niniejszy raport dokumentuje również to zjawisko. Aby uniknąć konsultacji publicznych i otwartych debat na temat powodów recentralizacji wykonywania zadań publicznych oraz aby nie przedkładać pełnych skutków proponowanych przepisów (nie ujawniać OSR), w większości przypadków sięgnięto po tzw. inicjatywy poselskie.

Wyróżniającą się aktywność posłów (klubów poselskich, komisji sejmowych) w uchwalaniu ustaw zawierających antysamorządowe przepisy ukazuje Tabela nr 1:

**Tabela nr 1. Liczba i autorzy aktów prawnych, ingerujących w uprawnienia samorządu terytorialnego**

Lp.	Akt prawny	Autor inicjatywy legislacyjnej				Razem
		Posłowie PiS	Posłowie Kukiz'15	Komisja sejmowa	Rząd	
1.	Ustawa	5 <sup>[1]</sup>	1	1 <sup>[2]</sup>	3	10
2.	Ustawa zawetowana				1 <sup>[3]</sup>	1
3.	Rozporządzenie Rady Ministrów				1	1
<b>Razem:</b>		<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>12</b>

[1] Wliczono tutaj 2 przypadki zainicjowanej przez posłów PiS nowelizacji tej samej ustawy (pierwsza nowelizacja ustawy Prawo ochrony środowiska – z kwietnia 2017 r. – miała na celu odebranie województwom kontroli nad WFOŚiGW; druga nowelizacja – z września 2017 r. – zaostrzyła wcześniejsze przepisy, aby przełamać wywołaną pierwszą nowelizacją obstrukcję samorządów wojewódzkich).

[2] Projekt ustawy przedłożyła sejmowa Komisja Łączności z Polakami za Granicą, w której posłowie koalicji rządzącej mają większość.

[3] Zawetowana ustawa o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z 8 czerwca 2017 r. (druk sejmowy 1409).

Z powyższej tabeli jednoznacznie wynika, że większość ustaw antysamorządowych to poselskie inicjatywy legislacyjne, składane do łaski marszałkowskiej przez:

- 1) posłów klubu poselskiego PiS (5 ustaw);
- 2) komisję sejmową, w której koalicja rządząca ma większość (1 ustawa);
- 3) posłów klubu poselskiego Kukiz'15 (1 ustawa).

Uruchomienie inicjatywy poselskiej wymaga złożenia minimum 15 podpisów pod projektem ustawy. W przypadku pięciu projektów posłów PiS każdorazowo pod projektem zgromadzono po kilkadziesiąt podpisów. Ze względu na daleko idące skutki tych przedłożeń sporządzono listę posłów PiS, którzy się pod nimi podpisali. Z zestawienia ograniczonego do 30 najczęściej podpisujących się posłów wynika, iż połowa z nich – z racji tego, że po raz pierwszy zasiada w ławach poselskich – nie posiada dużego doświadczenia parlamentarnego (szczegóły w Tabeli nr 2 w Załączniku). Ponadto aż 40% posłów z tego grona firmowało też projekty ustaw uruchamiających powszechną wymianę kadr w administracji (szczegóły w raporcie FOR, przywołanym w przypisie nr 6).

Uruchomienie inicjatywy legislacyjnej przez komisję sejmową, w której koalicja rządząca ma większość, nie wymaga odrębnego omówienia, podobnie jak inicjatywa klubu Kukiz'15, pod którą podpisało się 16 posłów tego 29-osobowego klubu.

W badanym okresie z inicjatywy posłów uchwalono siedem ustaw (63,6%), a z inicjatywy rządu cztery (36,4%; z czego jedna zawetowana). W tym czasie weszło w życie również jedno rozporządzenie Rady Ministrów, spełniające kryteria niniejszego raportu.

Powyższe dane można skorygować, uwzględniając fakt, że do dwóch projektów rządowych zgłoszono daleko idące poprawki poselskie (firmowane przez posłów PiS), w wyniku których uchwalone ustawy nabrały charakteru antysamorządowego. Z tego tytułu powyższą liczbę inicjatyw poselskich można umownie podnieść z siedmiu do dziewięciu (82%).

Podsumowując, dane zawarte w Tabeli nr 1 świadczą o tym, że w obecnej kadencji Sejmu jest realizowany nieformalny plan odbierania zadań, ograniczania samodzielności ich wykonywania oraz uszczuplania posiadanych kompetencji i uprawnień JST, powiązany z procesem recentralizacji wykonywania zadań publicznych. Kluczowe w realizacji tego planu są poselskie inicjatywy legislacyjne.

Kluczowa teza, powtarzająca się w uzasadnieniach do tych projektów ustaw, to potrzeba podniesienia efektywności oraz zwiększenia kontroli nad wykonywaniem zadań. Biorąc pod uwagę bardzo niską jakość uzasadnień do takich projektów ustaw, można

stwierdzić, że mamy też do czynienia z nagannym nieposzanowaniem zasady rzetelnej legislacji.

### 3.2. Uchwalanie antysamorządowych przepisów

Tezy końcowe zawarte w rozdziale 3.1 nie wyczerpują wszystkich cech zjawiska zorganizowanych i monotematycznych serii inicjatyw legislacyjnych. Analizowane ustawy dodatkowo wyróżnia krótki czas ich rozpatrywania, a także zgłaszanie do projektów rządowych brzemiennej w skutkach poprawek poselskich.

Wykaz antysamorządowych aktów normatywnych, autorów poszczególnych projektów, a także czasu ich rozpatrywania przedstawiono w Tabeli nr 2. Zastosowana numeracja w przybliżeniu odpowiada kolejności ich uchwalania i dla przejrzystości raportu została konsekwentnie powtórzona we wszystkich następnych tabelach.

W przypisach przedstawiono przypadki, gdy antysamorządowe przepisy do rządowych projektów ustaw wprowadzono metodą poprawek poselskich, zgłaszanych na końcowym etapie prac legislacyjnych. Odnotowano również niecodzienny przypadek zasadniczej zmiany projektu rozporządzenia, dokonanej ministerialną poprawką zgłoszoną na kilka dni przed jego przyjęciem przez Radę Ministrów.

**Tabela nr 2. Czas rozpatrywania aktów prawnych ingerujących w uprawnienia samorządu terytorialnego**

Akt prawny, projektodawca	Data wpływu	Data uchwalenia	Czas rozpatrywania [dni]
1. Ustawa z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (projekt poselski PiS)	9.12.2015	29.12.2015	20
2. Ustawa z 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (projekt rządowy) <sup>[1]</sup>	2.06.2016	23.06.2016	21

Akt prawny, projektodawca	Data wpływu	Data uchwalenia	Czas rozpatrywania [dni]
3. Ustawa z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego ( <b>projekt poselski PiS</b> )	31.05.2016	22.06.2016	22
4. Ustawa z 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw ( <b>projekt komisyjny</b> )	21.09.2016	15.11.2016	55
5.1. Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska ( <b>projekt poselski PiS</b> )	7.12.2016	7.04.2017	121
5.2. Ustawa z 15 września 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska ( <b>projekt poselski PiS</b> )	19.06.2017	15.09.2017	88
6. Ustawa z 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw ( <b>projekt rządowy</b> ) <sup>[1]</sup>	16.03.2017	8.06.2017	84
7. Ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne ( <b>projekt rządowy</b> )	26.04.2017	20.07.2017	85
8. Ustawa z 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych ( <b>projekt poselski Kukiz'15</b> )	14.02.2017	15.09.2017	213
9. Ustawa z 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw ( <b>projekt rządowy</b> )	10.10.2017	27.10.2017	17
10. Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych ( <b>projekt poselski PiS</b> )	10.11.2017	11.01.2018	62



Akt prawny, projektodawca	Data wpływu	Data uchwalenia	Czas rozpatrywania [dni]
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (projekt Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, podstawa prawna – ustawa o pracownikach samorządowych) <sup>[2]</sup>	20.02.2018  9.05.2018 (wersja z poprawką)	15.05.2018	6

[1] W trakcie rozpatrywania projektów ustaw w Sejmie posłowie w dwóch przypadkach zgłosili daleko idące poprawki do projektów rządowych. Antysamorządowe poprawki dotyczyły:

- 1) ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (poz. 2);
- 2) zawetowanej ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (poz. 6).

[2] Do niekontrowersyjnego i uzgodnionego projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (poz. 11) na 6 dni przed jego przyjęciem została wprowadzona antysamorządowa poprawka, zgłoszona przez ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Z danych przytoczonych w Tabeli nr 2 wynika, że z dwunastu analizowanych antysamorządowych aktów prawnych (jedenastu ustaw i jednego rozporządzenia Rady Ministrów) aż pięć uchwalono w czasie krótszym niż 30 dni (41,7%), jeden – w czasie do 60 dni (8,3%), cztery – w czasie do 90 dni (33,3%), a dwa (16,7%) w czasie przekraczającym 90 dni.

Powyższe ustalenia obejmują – w przypadku ustaw – pełny cykl prac parlamentarnych, łącznie z ich rozpatrzeniem przez Senat. Sam Senat, określany jako „izba zadumy i refleksji”, do siedmiu z jedenastu rozpatrzonych ustaw o charakterze antysamorządowym nie zgłosił żadnych poprawek, a do czterech wniósł poprawki o charakterze doprecyzującym i redakcyjnym. Uprawnia to stwierdzenie, że senacka większość akceptuje i uczestniczy w realizacji planu odbierania zadań, ograniczania samodzielności oraz uszczuplania kompetencji i uprawnień JST, skutkującego recentralizacją wykonywania zadań publicznych.

Z przedstawionych danych wynika, że przy uchwalaniu niektórych ustaw antysamorządowych występował niczym nieuzasadniony sejmowo-senacki pośpiech: ustawę z 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odbieraniu ścieków rozpatrzono w rekordowym czasie 17 dni, ustawę

z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty – w 20 dni, a kolejną ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty z 23 czerwca 2016 r. – w 21 dni. Ustawy te doprowadziły odpowiednio do:

- 1) odebrania radom gmin prawa do zatwierdzania taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, a także odebrania samodzielności przy uchwalaniu regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) odebrania radom gmin oraz powiatów samodzielności w uchwalaniu planów sieci przedszkoli i szkół oraz przy przekształcaniu lub likwidacji szkół, a w przypadku wójtów i starostów – odebrania samodzielności przy wydawaniu zezwoleń na prowadzenie szkół przez podmioty prywatne;
- 3) odebrania wójtom i starostom samodzielności w powoływaniu dyrektorów szkół, wyłanianych w drodze konkursu.

### **3.3. Antysamorządowe przepisy a Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego**

Od 1993 r. stałym miejscem uzgadniania wspólnych stanowisk strony rządowej z reprezentami ogólnopolskich organizacji JST jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST). Komisja początkowo działała na podstawie wewnętrznego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów<sup>7</sup>. Jej pozycja wzmocniła w 1996 r. ustawa o Radzie Ministrów, której art. 13 stanowił podstawę prawną do wydania rozporządzenia w sprawie powołania KWRiST<sup>8</sup>. Od 2005 r. KWRiST jest umocowana ustawowo<sup>9</sup>.

Wraz z utrwalaniem umocowania prawnego KWRiST rosnęło jej znaczenie jako forum uzgodnień strony rządowej i samorządowej w sprawach istotnych dla samorządu terytorialnego oraz polityki państwa w tej materii. Kluczową kompetencją KWRiST jest

---

<sup>7</sup> Zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1993 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz.U. 1997 nr 91 poz. 558 z późn. zmianami, a także Dz.U. 2002 nr 13 poz. 124).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. 2005 nr 90 poz. 759).

opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego<sup>10</sup>.

Wieloletnia praktyka partnerstwa strony rządowej i samorządowej na forum KWRiST oraz wypracowane zasady współdziałania uległy radykalnemu załamaniu wraz z rozpoczęciem obecnej VIII kadencji Sejmu. Zgłaszanie antysamorządowych projektów ustaw jako inicjatyw poselskich pozwoliło na omijanie uzgodnień i opiniowania przez KWRiST. Szybkie rozpatrywanie takich projektów ustaw pozbawia stronę samorządową KWRiST<sup>11</sup> szans na przedkładanie posłom i właściwym komisjom sejmowym swojego stanowiska. Ponadto, przesłanie do Sejmu rządowego projektu ustawy godzącej w kompetencje i uprawnienia JST, z pominięciem KWRiST, jest nie tylko jej lekceważeniem, lecz także jawnym złamaniem przepisów ustawy o KWRiST.

Tabela nr 3 opisuje wszystkie przypadki uwzględnienia lub nieuwzględnienia stanowisk i opinii KWRiST, dotyczące analizowanych w raporcie antysamorządowych aktów prawnych.

**Tabela nr 3. Komsja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST), a przyjmowanie antysamorządowych aktów prawnych**

Akt prawny	Opinia KWRiST	Opis przypadku
1. Ustawa zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw ( <b>projekt poselski PiS</b> )	<b>Brak</b>	Uniknięto opinii KWRiST, składając poselski projekt ustawy.
2. Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw ( <b>projekt rządowy</b> )	<b>Brak<sup>[1]</sup> (pierwotna opinia pozytywna)</b>	Uniknięto opinii KWRiST, wprowadzając poprawki poselskie (projekt w pierwotnej wersji rządowej uzyskał opinię pozytywną).

<sup>10</sup> Art. 3 pkt 5 ustawy o KWRiST mówi, że do zadań Komisji należy „opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem a innymi organami administracji publicznej”.

<sup>11</sup> JST są reprezentowane w KWRiST przez przedstawicieli Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Powiatów Polskich, Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Unii Miasteczek Polskich, Związku Miast Polskich oraz Unii Metropolii Polskich.

Akt prawny	Opinia KWRiST	Opis przypadku
3. Ustawa o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego <b>(projekt poselski PiS)</b>	<b>Brak</b>	Uniknięto opinii KWRiST, składając poselski projekt ustawy.
4. Ustawa o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw <b>(projekt komisyjny)</b>	<b>Brak</b>	Uniknięto opinii KWRiST, składając projekt ustawy w imieniu sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą.
5.1. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska <b>(projekt poselski PiS)</b>	<b>Brak</b>	Uniknięto opinii KWRiST, składając poselski projekt ustawy.
5.2. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska <b>(projekt poselski PiS)</b>	<b>Brak</b>	Uniknięto opinii KWRiST, składając poselski projekt ustawy.
6. Zawetowana ustawa o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw <b>(projekt rządowy)</b>	<b>Brak<sup>[1]</sup> (pierwotna opinia pozytywna)</b>	Uniknięto opinii KWRiST, wprowadzając poprawki poselskie (projekt w pierwotnej wersji rządowej uzyskał opinię pozytywną).
7. Ustawa Prawo wodne <b>(projekt rządowy)</b>	<b>Opinia negatywna</b>	KWRiST wydała opinię negatywną z powodu centralizacji działań państwa w zakresie gospodarki wodnej.
8. Ustawa o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych <b>(projekt poselski Kukiz'15)</b>	<b>Brak</b>	Uniknięto opinii KWRiST, składając poselski projekt ustawy.
9. Ustawa o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw <b>(projekt rządowy)</b>	<b>Brak</b>	Rząd skierował projekt ustawy do Sejmu z pominięciem KWRiST, czyli z naruszeniem ustawy o KWRiST.
10. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych <b>(projekt poselski PiS)</b>	<b>Brak</b>	Uniknięto opinii KWRiST, składając poselski projekt ustawy.

Akt prawny	Opinia KWRiST	Opis przypadku
<p><b>11.</b> Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (projekt Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, podstawa prawna – ustawa o pracownikach samorządowych)</p>	<p><b>Brak<sup>[1]</sup> (pierwotna opinia pozytywna)</b></p>	<p>Projekt w pierwotnej wersji nie zawierał antysamorządowych przepisów i uzyskał opinię pozytywną. Na tydzień przed wydaniem rozporządzenia, strona samorządowa otrzymała nowy i niekompletny wniosek o wydanie nowej opinii w trybie obiegowym w ciągu 2 dni. Z uwagi na antysamorządową poprawkę strona samorządowa zażądała plenarnego posiedzenia KWRiST, do którego nie doszło.</p>

[1] W trakcie rozpatrywania trzech rządowych projektów aktów prawnych, pierwotna – pozytywna – opinia KWRiST stała się bezprzedmiotowa. Były to:

- 1) ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (poz. 2);
- 2) ustawa o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (poz. 6) – do których posłowie zgłosili daleko idące poprawki o charakterze antysamorządowym;
- 3) rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (poz. 11), do którego – w trybie nagłym – została zgłoszona poprawka ministra spraw wewnętrznych i administracji, obniżająca stawki wynagrodzenia zasadniczego o ok. 20%.

Dane zawarte w Tabeli nr 3 są jednoznaczne. Na 12 przeanalizowanych inicjatyw legislacyjnych:

- tylko jedna została rozpatrzona i zaopiniowana zgodnie z regulaminem KWRiST (poz. 7, ustawa Prawo wodne, opinia zdecydowanie negatywna z powodu zarzutu centralizacji działań państwa w zakresie gospodarki wodnej);
- trzy pierwotnie pozytywne opinie KWRiST bardzo szybko okazały się nieaktualne, gdyż na dalszym etapie prac legislacyjnych wprowadzono do nich daleko idące poprawki antysamorządowe (poz. 2, 6 i 11);
- aż siedem inicjatyw o charakterze antysamorządowym miało status poselskich lub komisyjnych projektów ustaw, co pozwoliło na uniknięcie ich uzgadniania na forum KWRiST (poz. 1, 3, 4, 5.1, 5.2, 8 i 10);

- jedna inicjatywa szczególnie wymownie ilustruje stosunek obecnej koalicji rządzącej do samorządności terytorialnej: rząd skierował projekt ustawy do Sejmu z pominięciem KWRiST (czyli złamał ustawę o KWRiST), Sejm – nie bacząc na to – rozpatrzył projekt w 2 dni, Senat nie wniósł poprawek do uchwalonej ustawy, a prezydent RP podpisał ją bez zbędnej zwłoki (poz. 9, ustawa o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, która ogranicza wykonywanie zadań własnych przez rady gmin).

Podsumowując, w ośmiu z dwunastu analizowanych przypadków pominięto KWRiST, a w trzech jej pierwotne pozytywne stanowiska do projektów rządowych okazały się bezprzedmiotowe. Tylko w jednym przypadku Komisja Wspólna mogła wyrazić swoją opinię zgodnie z ustawą o KWRiST i własnym regulaminem (poz. 7, opinia negatywna).

Na podstawie powyższych danych uprawniona jest teza, że oprócz tych dwunastu przypadków uchwalenia antysamorządowych aktów normatywnych można mówić o jeszcze jednym, bardzo wymownym przypadku trzynastym. Chodzi tu o łamanie i obchodzenie ustawy o KWRiST – ustawy, która powinna być szczególną podstawą partnerstwa, współdziałania i uzgadniania stanowisk pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym.

Omijając i lekceważąc KWRiST, strona rządowa okazuje brak dobrej woli oraz chęci współdziałania ze wspólnotami samorządowymi dla dobra wspólnego. Za fasadą KWRiST – mimo autentycznego zaangażowania strony samorządowej – toczy się proces demontażu samorządności. Nie zmienia tego obrazu sytuacji fakt, że KWRiST obraduje regularnie i uzgadnia wiele niekontrowersyjnych projektów, zwłaszcza rozporządzeń.

### **3.4. Zasięg demontażu samorządności terytorialnej**

Niniejszy raport próbuje zidentyfikować te zadania publiczne, które w obecnej kadencji Sejmu są krok po kroku odbierane JST i przejmowane przez administrację rządową bądź podmioty od niej zależne.

Zadania publiczne przysługujące samorządowi terytorialnemu są określone ustawowo i tylko w drodze ustawy można zmienić ich zakres. Dlatego niemal wszystkie działania – zidentyfikowane w raporcie jako służące recentralizacji wykonywania zadań publicznych – mają formę ustaw (w jednym przypadku ograniczenie uprawnień JST zostało zrealizowane w drodze rozporządzenia wykonawczego do ustawy o pracownikach samorządowych).

Na podstawie analizy zrealizowanych inicjatyw legislacyjnych określono organy, instytucje oraz stanowiska, których te przepisy dotyczą, a także wynikające z nich skutki. Ustalone na tej podstawie dziewiętnaście przypadków demontowania samorządności zestawiono w Tabeli nr 4.

**Tabela nr 4. Skutki antysamorządowych aktów prawnych dla dotkniętych nimi jednostek samorządu terytorialnego**

Nr aktu prawnego	Instytucje, organy i stanowiska	Skutki antysamorządowych przepisów dla dotkniętych nimi instytucji i organów
1.	Rady gmin, rady powiatów	1. Uzależnienie uchwalania planów sieci przedszkoli oraz szkół od pozytywnej opinii kuratora oświaty. 2. Uzależnienie przekształcenia lub likwidacji szkół publicznych od pozytywnej opinii kuratora oświaty.
	Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie	3. Uzależnienie wydawania zezwoleń na prowadzenie szkół prywatnych od pozytywnej opinii kuratora oświaty.
2.	Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie	4. Ograniczenie samodzielności w powoływaniu dyrektorów szkół przez zwiększenie liczby przedstawicieli kuratoriów oświaty w komisjach konkursowych.
3.	Sejmiki wojewódzkie, zarządy województw	5. Odebranie Ośrodków Doradztwa Rolniczego (samorządowych osób prawnych) i podporządkowanie ich ministrowi rolnictwa.
4.	Starostowie	6. Odebranie uprawnienia do wydawania decyzji o przyznaniu osiedlającym się posiadaczom Karty Polaka świadczenia na zagospodarowanie i przekazanie go wojewodom.
5.	Sejmiki wojewódzkie	7. Odebranie uprawnienia do powoływania rad nadzorczych Wojewódzkich Funduszy Ochrony

Nr aktu prawnego	Instytucje, organy i stanowiska	Skutki antysamorządowych przepisów dla dotkniętych nimi instytucji i organów
	Zarządy województw	<p>Środowiska (RN WFOŚiGW) i podporządkowanie ich ministrowi środowiska.</p> <p>8. Ograniczenie reprezentacji województw w RN WFOŚiGW (jedna osoba w pięcioosobowej RN).</p> <p>9. Odebranie uprawnienia do uchwalania statutów WFOŚiGW i przekazanie go ministrowi środowiska.</p> <p>10. Odebranie uprawnienia do powoływania zarządów WFOŚiGW i zastąpienie go przymusem akceptacji kandydatów zgłoszonych przez „ministerialną” RN WFOŚiGW albo przez wojewodę.</p>
6.	<p>Kolegia regionalnych izb obrachunkowych (RIO)</p> <p>Rady gmin i powiatów oraz sejmiki wojewódzkie</p> <p>Gminy, powiaty i województwa</p> <p>Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie, zarządy powiatów i województw, rady gmin i powiatów, sejmiki wojewódzkie</p>	<p><b>Zawetowanie ustawy zapobiegło następującym skutkom:</b></p> <p><i>1*. Odebraniu uprawnienia do wyłaniania kandydatów na prezesów RIO w drodze konkursu i zastąpieniu go procedurą, w której minister spraw wewnętrznych składa premierowi wnioski o powołanie prezesów RIO.</i></p> <p><i>2*. Odebraniu uprawnienia do wyłaniania kandydatów na członków kolegiów RIO w drodze konkursu i zastąpieniu go procedurą, w której prezesi RIO składają premierowi wnioski o powołanie członków kolegiów RIO.</i></p> <p><i>3*. Odebraniu uprawnienia do zgłaszania kandydatów na członków kolegiów RIO (obecnie 50% składu kolegiów RIO to osoby zgłoszone przez organy stanowiące JST).</i></p> <p><i>4*. Rozszerzeniu zakresu kontroli przeprowadzanych przez RIO o oceny rzetelności i gospodarności (mimo że art. 171 Konstytucji dopuszcza wyłącznie kryterium legalności).</i></p> <p><i>5*. Przyznaniu premierowi uprawnienia do nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności rozstrzygnięciom nadzorczym o odwołaniu wójta, burmistrza, prezydenta miasta, o rozwiązaniu zarządu powiatu albo województwa, a także o wyznaczeniu zarządu komisarycznego po zawieszeniu organów gminy, powiatu albo województwa.</i></p>



Nr aktu prawnego	Instytucje, organy i stanowiska	Skutki antysamorządowych przepisów dla dotkniętych nimi instytucji i organów
	Sejmiki wojewódzkie, zarządy województw	11. Likwidacja Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urzędzeń Wodnych (samorządowych jednostek budżetowych) w związku z odebraniem zadań i ich przekazaniem do nowoutworzonego PGW Wody Polskie.
7.	Marszałkowie województw	12. Odebranie uprawnień do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, decyzji o odszkodowaniach za szkody w środowisku wodnym, ustalania granic śródlądowych dróg wodnych i przekazanie ich do PGW Wody Polskie.
	Starostowie	13. Odebranie uprawnień do wydawania pozwoleń wodnoprawnych i przekazanie ich do PGW Wody Polskie.
8.	Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie, marszałkowie województw	14. Odebranie prawa do zatrudniania na czas określony ograniczonej ustawowo liczby asystentów i doradców (mylnie określane jako likwidacja gabinetów politycznych).
9.	Rady gmin	15. Odebranie uprawnienia do zatwierdzania taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków oraz przekazanie go do PGW Wody Polskie. 16. Uzależnienie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków od opinii PGW Wody Polskie, wydawanej w drodze postanowienia.
10.	Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast	17. Odebranie prawa do kandydowania na trzecią kadencję (odebranie biernego prawa wyborczego osobom, które sprawowały urząd przez dwie kadencje, ograniczenie czynnego prawa wyborczego wyborcom w gminach).
11.	Rady gmin i powiatów, sejmiki wojewódzkie	18. Nałożenie obowiązku powołania komisji skarg, wniosków i petycji, wzorowanych na obligatoryjnych komisjach rewizyjnych i przejmujących część ich kompetencji.
	Osoby wybrane albo powołane na kierownicze stanowiska w gminach, powiatach oraz województwach	19. Obniżenie o ok. 20% kwot minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego, których nie waloryzowano od 2009 r.

Tabela nr 4, sporządzona na podstawie szczegółowej analizy poszczególnych przepisów antysamorządowych, jest swoistą syntezą dokumentującą instytucje, których te przepisy dotyczą, oraz zawierającą zwięzły opis skutków, jakie te przepisy wywołują. Skutki te polegają na odebraniu zadań, ograniczeniu samodzielności ich wykonywania lub uszczupleniu posiadanych kompetencji i uprawnień.

Szczegółowe opisy istoty poszczególnych przepisów, szersze omówienie ich skutków dla dotkniętych nimi instytucji i organów zawiera Tabela nr 1 w Załączniku. Przedstawiono tam również podstawy prawne analizowanych przepisów, pełne nazwy ustaw, ich dane publikacyjne w Dzienniku Ustaw, a także numery związanych z nimi druków sejmowych. Niektórym opisywanym przepisom towarzyszą dodatkowe uwagi i informacje, które przybliżają okoliczności ich wprowadzenia.

Obraz wynikający z Tabeli nr 4, dotyczący sposobów demontowania samorządności terytorialnej przez koalicję rządzącą, przedstawia się następująco (z pominięciem zawetowanej ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych):

- 9 przypadków odebrania zadań przez administrację rządową;
- 6 przypadków ograniczenia samodzielności wykonywania zadań;
- 4 przypadki uszczuplenia posiadanych kompetencji i uprawnień.

Bardzo wymowne są krótkie historie odbierania wójtom, burmistrzom, prezydentom miast, starostom i marszałkom województw prawa do zatrudniania na czas określony asystentów i doradców, a także odbierania wójtom, burmistrzom i prezydentom miast prawa do kandydowania na trzecią kadencję (poz. 8 i 10 w Tabeli nr 4). W pierwszym przypadku przebiegało to w następujący sposób:

- 1) pierwsza próba likwidacji gabinetów politycznych w ministerstwach, a także asystentów i doradców w samorządzie, to projekt poselski PiS z 2009 r. (VI kadencja, druk sejmowy 1884);
- 2) druga próba podjęcia tej samej inicjatywy przez posłów PiS nastąpiła w 2012 r. (VII kadencja, druk sejmowy 276);
- 3) trzecia próba (będąca niemalże kopią pierwszego projektu), dotycząca ministerstw i samorządu, to projekt poselski Kukiz'15 z 2016 r. (VIII kadencja, druk sejmowy 247);

- 4) czwarta próba (zakończona uchwaleniem ustawy), ograniczona tylko do asystentów i doradców w samorządzie, to okrojony projekt poselski Kukiz'15 z lutego 2017 r.;
- 5) piąta próba, dotycząca już tylko likwidacji gabinetów politycznych w ministerstwach, to projekt poselski Kukiz'15 z kwietnia 2018 r. (druk sejmowy 2522, tekst wzorowany na projekcie poselskim PiS z 2012 r.).

Na marginesie powyższej historii działań legislacyjnych należy podkreślić jeszcze jedno: połączenie dwóch odrębnych tematów (asystenci i doradcy w samorządzie oraz rządowe gabinety polityczne) w jeden projekt ustawy – nowelizującej trzy ustawy – wywołało mylne przeświadczenie, że w JST również funkcjonowały gabinety polityczne, wzorowane na tych rządowych. Zresztą sami posłowie w uzasadnieniach do swoich projektów używają niewłaściwego określenia „samorządowych gabinetów politycznych”. Jednak zatrudnienie na czas określony asystenta lub doradcy o odpowiednich kompetencjach nie ma nic wspólnego z gabinetami politycznymi w ministerstwach.

W tym przypadku nieuzasadnione jest również szermowanie argumentem o oszczędnościach płacowych w administracji. Prawo zatrudniania asystentów i doradców ograniczała liczba etatów (zależna od wielkości JST). Ponadto nie wszystkie JST korzystały z tego prawa, a jeśli już z niego korzystały, to nie wykorzystywały limitu etatów. Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2015 r. (przytoczonych w uzasadnieniu do ustawy) tylko ok. 16% spośród 2478 gmin zatrudniało asystentów i doradców, ok. 14% spośród 314 powiatów i ok. 70% spośród 16 województw. W bardzo zgrubnym przybliżeniu, sumując wszystkich zatrudnionych na tego typu umowy i odnosząc ich do liczby wszystkich JST, otrzymujemy 0,27 etatu na jedną JST.

W drugim przypadku, dotyczącym odbierania wójtom, burmistrzom i prezydentom miast prawa do kandydowania na trzecią kadencję, historia konsekwentnego ponawiania tych samych projektów ustaw przedstawia się następująco:

- 1) pierwsza próba ograniczenia liczby kadencji wójtów to projekt poselski PiS z 2010 r. (VI kadencja, druk sejmowy 3834);
- 2) druga próba podjęcia tej samej inicjatywy przez posłów PiS nastąpiła w 2011 r. (VII kadencja, druk sejmowy 428);

- 3) trzecia próba ograniczenia kadencji wójtów to projekt poselski Ruchu Palikota z 2012 r. (VII kadencja, druk sejmowy 1015);
- 4) czwarta próba (zakończona uchwaleniem ustawy) to kolejny projekt poselski PiS z listopada 2017 r.

Udokumentowana wyżej (oraz opisana w punkcie 3.5.4.) praktyka wielokrotnego zgłaszania tożsamyh projektów ustaw w kolejnych kadencjach Sejmu nie tylko „poprawia” statystykę aktywności legislacyjnej, lecz także uwiarygadnia tezę, że PiS konsekwentnie opowiada się za ograniczaniem samorządności terytorialnej.

Oprócz zestawionych w Tabeli nr 4 sposobów recentralizacji i demontowania samorządności istotne znaczenie mają również kategorie ograniczanych zadań: to, czy są to gminne, powiatowe lub wojewódzkie zadania własne, czy też inne zadania publiczne – zlecone ustawowo wraz ze stosownymi środkami na ich wykonywanie oraz jednolitymi standardami ich wykonywania (tzw. zadania zlecone z zakresu administracji rządowej).

W przypadku zadań własnych, wykonywanych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez gminy, powiaty i województwa o ich przyporządkowaniu poszczególnym rodzajom JST przesądza zasada pomocniczości (subsydiarności) rozumiana jako wymóg realizowania zadań na właściwym szczeblu lokalnym, jak najbliżej osób i podmiotów, których te zadania dotyczą, a także zasada domniemania kompetencji na rzecz gmin. Zasada pomocniczości jest zapisana wprost w preambule Konstytucji, a zasada domniemania kompetencji – w art. 164 ust. 3<sup>12</sup>. Natomiast w przypadku zadań zleconych, ustawowe przyporządkowanie ich wykonywania odpowiednim JST dodatkowo opiera się na art. 163 Konstytucji<sup>13</sup>, uściślającym zasadę pomocniczości.

Ukazane w Tabeli nr 4 skutki działań recentralizacyjnych i antysamorządowych, przeanalizowane według klucza podziału na kategorie zadań własnych lub zleconych, pozwalają odpowiedzieć na pytanie o to, które zadania są odbierane i w przypadku

---

<sup>12</sup> Stosowny fragment preambuły Konstytucji stanowi, że konstytucyjne prawa podstawowe dla państwa są „oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Art. 164 ust. 3 Konstytucji mówi, że „gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”.

<sup>13</sup> Art. 163 Konstytucji mówi, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

których zadań ograniczana jest samodzielność ich wykonywania. Odpowiedź na to pytanie przedstawiono w Tabeli nr 5.

**Tabela nr 5. Kategorie zadań jednostek samorządu terytorialnego objęte antysamorządowymi aktami prawnymi**

Nr aktu prawnego	Instytucje i organy oraz ich zadania objęte zmianami przepisów	Kategoria zadań objętych zmianami przepisów
1.	Rady gmin, rady powiatów: 1) uchwalanie planów sieci przedszkoli oraz szkół; 2) przekształcanie, likwidacja szkół publicznych.  Wójtowie, starostowie: 1) wydawanie zezwoleń na prowadzenie szkół prywatnych.	Zadanie własne gmin i powiatów, w których samodzielne wykonywanie ingeruje kurator oświaty (powoływany przez ministra oświaty na wniosek wojewody).
2.	Wójtowie, starostowie: 1) powoływanie dyrektorów szkół, których kandydatury są wyłaniane w drodze konkursu.	Zadanie własne gmin i powiatów, w których samodzielne wykonywanie ingeruje kurator oświaty (powoływany przez ministra oświaty na wniosek wojewody).
3.	Sejmiki wojewódzkie, zarządy województw: 1) nadzór nad Ośrodkami Doradztwa Rolniczego (samorządowymi osobami prawnymi), prowadzącymi działalność szkoleniowo-doradczą związaną z modernizacją terenów wiejskich i rolnictwa, a także realizującymi wybrane cele wojewódzkich strategii rozwoju.	Zadanie zlecone (finansowane z budżetu państwa, dochodów własnych oraz dotacji województw), przejęte przez ministra rolnictwa. ODR zostały przekształcone w państwowe osoby prawne.
4.	Starostowie: 1) wydawanie decyzji o przyznaniu świadczenia na zagospodarowanie osiedlającemu się w Polsce posiadaczowi Karty Polaka.	Zadanie zlecone (finansowane z budżetu państwa), przejęte przez wojewodów. Starostom pozostawiono wypłacanie świadczeń, przyznawanych przez wojewodów.
5.	Sejmiki wojewódzkie: 1) nadzorowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym:  a) powoływanie RN WFOŚiGW; b) uchwalanie statutów WFOŚiGW.	Zadanie województw, wykonywane przez WFOŚiGW (samorządowe osoby prawne finansowane głównie z opłat środowiskowych), przejęte przez ministra środowiska.

Nr aktu prawnego	Instytucje i organy oraz ich zadania objęte zmianami przepisów	Kategoria zadań objętych zmianami przepisów
	<p>Zarządy województw: 1) powoływanie zarządów WFOŚiGW.</p>	<p>Przejęcie odbyło się poprzez zapewnienie większości przedstawicielom administracji rządowej w RN oraz zarządach WFOŚiGW, a także poprzez nadanie im jednolitego statutu drogą rozporządzenia ministra środowiska.</p>
<p>6.</p>	<p><b>Zawetowanie ustawy zapobiegło ingerencji w następujące uprawnienia:</b> <i>Kolegia RIO:</i> 1*) wyłanianie w drodze konkursu kandydatów na prezesów RIO; 2*) wyłanianie w drodze konkursu kandydatów na członków kolegiów RIO.</p> <p><i>Rady gmin i powiatów oraz sejmiki wojewódzkie:</i> 1*) zgłaszanie kandydatów na członków kolegiów RIO (obecnie 50% składu kolegiów RIO to osoby zgłoszone przez organy stanowiące JST).</p> <p><i>Gminy, powiaty i województwa:</i> 1*) poddawanie się kontrolom RIO, przeprowadzanym wyłącznie według kryterium legalności.</p> <p><i>Wójtowie, starostowie, zarządy powiatów i województw, rady gmin i powiatów, sejmiki województw:</i> 1*) możliwość odwołania ze stanowiska w trybie nadzoru, 2*) możliwość zawieszenia organów i wyznaczenie zarządu komisarycznego.</p>	<p>Zadanie państwowe, wykonywane przez 16 RIO. RIO to niezależne organy nadzoru i kontroli, których prezesi i kolegia wyłaniane są na zasadzie partnerstwa strony rządowej i samorządowej. Gdyby ustawa weszła w życie, to: 1) rząd przejąłby całkowitą kontrolę nad obsadą stanowisk w RIO; 2) kryteria kontroli, rozszerzone o ocenę rzetelności i gospodarności, dałyby rządowi narzędzia do ingerencji w wykonywanie zadań własnych JST; 3) w wyniku wspomnianych kontroli częściej dochodziłoby do odwoływania władz samorządowych w trybie nadzoru, dodatkowo wzmacnianego propagandowo tzw. rygorem natychmiastowej wykonalności.</p>
<p>7.</p>	<p>Sejmiki wojewódzkie, zarządy województw: 1) nadzór nad WZMiUW (samorządowymi jednostkami budżetowymi), zarządzającymi wodami istotnymi dla potrzeb rolnictwa (melioracje, utrzymanie wód, zapobieganie powodziom itp.).</p>	<p>1. Zadanie zlecone (finansowane z budżetu państwa oraz województw), przejęte przez PGW Wody Polskie. WZMiUW zostały zlikwidowane.</p>

Nr aktu prawnego	Instytucje i organy oraz ich zadania objęte zmianami przepisów	Kategoria zadań objętych zmianami przepisów
	<p>Marszałkowie województw: 1) wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, decyzji o odszkodowaniach za szkody w środowisku wodnym, ustalanie granic śródlądowych dróg wodnych.</p> <p>Starostowie: 1) wydawanie pozwoleń wodnoprawnych dla inwestycji infrastrukturalnych, a także przedsięwzięć mogących pogorszyć jakość wód.</p>	<p>2. Zadanie zlecone, przejęte przez PGW Wody Polskie.</p> <p>3. Zadanie zlecone, przejęte przez PGW Wody Polskie.</p>
8.	<p>Wójtowie, starostowie, marszałkowie województw: 1) prawo zatrudniania na czas określony ograniczonej ustawowo liczby asystentów i doradców.</p>	<p>Zadanie własne (uprawnienie) gmin, powiatów oraz województw, zniesione mocą ustawy.</p>
9.	<p>Rady gmin: 1) zatwierdzanie taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków; 2) uchwalanie regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków.</p>	<p>Zadanie własne gmin: 1) w przypadku taryf – przejęte przez PGW Wody Polskie, 2) w przypadku regulaminów – w ich uchwalanie ingeruje PGW Wody Polskie, wydając opinie do projektów uchwał (opinie w formie postanowień).</p>
10.	<p>Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast: 1) prawo do kandydowania na trzecią kadencję (bierne prawo wyborcze).</p> <p>Rady gmin i powiatów, sejmiki wojewódzkie: 1) prawo do samodzielnego ustalania organizacji wewnętrznej.</p>	<p>1. Zadanie własne (uprawnienie) gmin, zniesione mocą ustawy.</p> <p>2. Zadanie własne gmin, powiatów i województw, w którego samodzielne wykonywanie ingeruje ustawodawca (nałożenie obowiązku powołania komisji skarg, wniosków i petycji).</p>
11.	<p>Osoby wybrane albo powołane na kierownicze stanowiska w gminach, powiatach oraz województwach: 1) prawo do wynagrodzenia zgodnie z wolą organów stanowiących (wynagrodzenie zasadnicze mieszczące się w widełkach</p>	<p>Zadanie własne gmin, powiatów i województw, w którego samodzielne wykonywanie ingeruje Rada Ministrów (obniżenie o ok. 20% kwot minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia</p>

Nr aktu prawnego	Instytucje i organy oraz ich zadania objęte zmianami przepisów	Kategoria zadań objętych zmianami przepisów
	kwot określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów).	zasadniczego, niewaloryzowanych od 2009 r.).

Jak wynika z Tabeli nr 5 (z pominięciem zawetowanej ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych), dziewiętnaście przypadków demontażu samorządności obejmuje zarówno zadania własne JST, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Szczegółowa statystyka ingerencji w kompetencje i uprawnienia JST przedstawia się następująco:

- 14 przypadków ingerencji dotyczy wykonywania zadań własnych;
- 5 przypadków ingerencji dotyczy wykonywania zadań zleconych.

Powyższa statystyka potwierdza tendencję zawłaszczania przede wszystkim zadań własnych JST i recentralizacji państwa. Tendencja ta stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej, zapisaną w art. 15 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”.

Dodatkowo na podstawie Tabel nr 4 i nr 5 można określić rozkład ingerencji w posiadane kompetencje i uprawnienia na poszczególne szczeble samorządu terytorialnego oraz na poszczególne stanowiska i organy JST:

1) samorząd gminny:

- wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) – 4 przypadki;
- rady gmin – 3 przypadki;
- osoby powołane na stanowiska – 1 przypadek;

2) samorząd powiatowy:

- starostowie – 6 przypadków;
- rady powiatów – 2 przypadki;
- osoby wybrane albo powołane na stanowiska – 1 przypadek;

3) samorząd wojewódzki:

- marszałkowie – 3 przypadki;
- zarządy województw – 2 przypadki;



- sejmiki – 4 przypadki;
- osoby wybrane albo powołane na stanowiska – 1 przypadek.

Pomijając jeden odnoszący się do wszystkich szczebli przypadek osób wybranych albo powołanych na stanowiska kierownicze (dotyczący obniżenia ich wynagrodzeń), dziewięć ingerencji ustawowych dotyczy kompetencji wojewódzkich, osiem – powiatowych, a siedem – gminnych. Dotyczy to zarówno organów stanowiących, jak i wykonawczych.

Podsumowując, poprzez antysamorządowe akty normatywne (zidentyfikowane w rozdziale 3.1), uchwalane często w ekspresowym tempie oraz z pominięciem ważnych elementów procesu legislacyjnego (por. rozdział 3.2), a także przygotowywane z naruszeniem przepisów ustawy o KWRiST (por. rozdział 3.3), obecna koalicja rządząca krok po kroku uszczupla kompetencje i uprawnienia JST. Demontaż samorządności i uszczuplanie kompetencji dotyczy wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, jego wszystkich organów stanowiących i wykonawczych, a także prowadzi do zawłaszczania zadań zarówno własnych, jak i zleconych z zakresu administracji rządowej. Celem i skutkiem tych działań jest postępująca recentralizacja państwa.

### **3.5. Sprawy w toku, czyli ciąg dalszy demontażu samorządności może nastąpić**

Udokumentowany w niniejszym raporcie demontaż samorządności terytorialnej nie jest procesem zamkniętym. Poza przypadkami demontażu wprowadzonymi w życie, należy również odnotować tzw. sprawy w toku, czyli trwające prace legislacyjne na etapie sejmowym lub rządowym, a także działania przygotowawcze w ministerstwach i ich zapowiedzi medialne. Uzupełnia to obraz recentralizacji państwa o kolejne obszary, w których władze państwowe – niczym przysłowiowy lewiatan – pokazują swój apetyt na kolejne zadania i kompetencje JST.

Poniższe skrótkowe omówienie zawiera przykłady działań rządowych, które – jak pokazuje praktyka zgłaszania poprawek poselskich (opisana w rozdziałach 3.1 i 3.2) – w każdej chwili mogą przybrać postać kolejnych daleko idących ustaw

antysamorządowych. Omówione niżej projekty ustaw zawierają antysamorządowe regulacje, które w trakcie konsultacji i uzgodnień bywają łagodzone. Jednak na dowolnym etapie prac sejmowych pierwotne przepisy mogą zostać przywrócone, a nawet zaostrzone.

### **3.5.1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej**

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw (druk UD57) ma bogatą historię na witrynie Rządowego Procesu Legislacyjnego. Kolejne wersje projektu Ministerstwa Zdrowia pochodzą z 16 września 2016 r., 26 lipca i 6 października 2017 r. oraz z 19 marca 2018 r. Aktualny stan prac: projekt po Komisji Prawniczej z 28 lutego 2018 r. oczekuje na rozpatrzenie przez Radę Ministrów i skierowanie pod obrady Sejmu.

Główne zmiany w organizacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS) sprowadzają się do jej recentralizacji i podporządkowania wyłącznie Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu (GIS) i ministrowi zdrowia. Ma nastąpić przekształcenie tej części administracji zespolonej w województwach oraz powiatach w inspekcję resortową, czyli tzw. odzespolenie (zniesienie zwierzchnictwa wojewody oraz starosty powiatowego). W aktualnym projekcie ustawy zapisano, że:

- a) wojewódzki inspektor sanitarny (WIS) ma być powoływany przez GIS i tylko jemu podległy (obecnie jest organem rządowej administracji zespolonej w województwie, powoływany przez wojewodę za zgodą GIS);
- b) powiatowy inspektor sanitarny ma być powoływany i podległy WIS (obecnie jest organem rządowej administracji zespolonej w powiecie, powoływany przez starostę powiatowego za zgodą WIS);
- c) powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna ma zostać zdegradowana do roli jednostki organizacyjnej wojewódzkiej stacji sanitarno-epidemiologicznej (obecnie ma status samodzielnej jednostki budżetowej).

**Państwowa Inspekcja Sanitarna w ramach odtwarzania struktury resortowej państwa ma być kolejną częścią rządowej administracji niezespolonej, co**

odpowiada najwyższemu poziomowi centralizacji. Samorząd terytorialny może zostać pozbawiony kontroli i współdziałania w wykonywaniu zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa sanitarnego obywatelom.

### **3.5.2. Projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności**

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności wraz z projektem ustawy wprowadzającej został wniesiony do Sejmu 29 czerwca 2017 r. (druk sejmowy 1685, ustawa wprowadzająca – druk sejmowy 1686). 4 lipca 2017 r. obydwie projekty zostały skierowane do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu i już ponad rok oczekują na rozpatrzenie.

Rozpoczęcie prac sejmowych nad tym projektem ustawy może mieć duże znaczenie w kontekście przygotowań do opisanej w punkcie 3.5.1 nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Chodzi o to, że Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności ma m.in. przejąć część kompetencji PIS. Głównym celem tej ustawy ma być konsolidacja Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcji Weterynaryjnej w jedną scentralizowaną instytucję kontroli żywności, której szef będzie centralnym organem administracji rządowej.

**Odmrożenie prac nad tym projektem ustawy – jak pokazuje praktyka sejmowa opisana w rozdziałach 3.1 i 3.2 – otworzy formalną możliwość zgłaszania poprawek poselskich, które mogą spowodować głębszą reorganizację PIS, niż przewiduje to projekt ustawy omówiony w punkcie 3.5.1.**

Spowolnienie rządowych prac nad zmianami w PIS oraz zamrożenie prac sejmowych nad omawianym tu projektem ustawy, który dotyczy m.in. odebrania części zadań PIS nadzorowanych przez starostów powiatowych, może mieć związek z toczącą się kampanią wyborczą przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi.

### 3.5.3. Projekt ustawy o Państwowej Agencji Geologicznej (wcześniej – o Państwowej Służbie Geologicznej)

Również rządowy projekt ustawy o Państwowej Agencji Geologicznej (PAG) ma bogatą historię na witrynie RPL (druk UD118). Pierwsza wersja projektu Ministerstwa Środowiska pochodzi z 13 września 2016 r. i dotyczy powołania Państwowej Służby Geologicznej. Druga wersja – **złagodzona w swojej antysamorządowej wymowie** – pochodzi z 14 listopada 2017 r. i posługuje się nazwą Polskiej Agencji Geologicznej. Jej kolejna wersja pochodzi z 9 marca 2018 r. Aktualny stan prac: projekt po pierwszym posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów z 4 czerwca 2018 r. oczekuje na jego końcowe stanowisko, a następnie na rozpatrzenie przez Radę Ministrów i skierowanie pod obrady Sejmu.

Główny cel projektu ustawy to powierzenie zadań państwowej służby geologicznej oraz państwowej służby hydrologicznej nowoutworzonej państwowej osobie prawnej, czyli PAG, posiadającej status agencji wykonawczej (obecnie wymienione zadania wykonuje Państwowy Instytut Geologiczny). Aktualny projekt ustawy w części dotyczącej dochodów PAG przewiduje m.in.:

- a) pozbawienie powiatów i województw, na terenie których odbywa się eksploatacja węglowodorów, udziałów w opłacie eksploatacyjnej z tego tytułu (obecnie po 15% wpływów stanowi dochód powiatów i województw); według danych rządowych za 2016 r. wpływy powiatów i województw z tej opłaty eksploatacyjnej wyniosły łącznie ok. 42 mln zł;
- b) ograniczenie dochodów gmin, na terenie których odbywa się eksploatacja złóż, składowanie odpadów, dwutlenku węgla itp., z udziału w opłatach eksploatacyjnych z tych tytułów do wysokości 500 zł na jednego mieszkańca, z zastrzeżeniem, że łączne uszczuplenie tych dochodów nie może być większe niż 10% dochodów gminy ogółem (obecnie oraz w projekcie ustawy udział tzw. gmin górniczych<sup>14</sup> w dochodach z tych tytułów wynosi 60%, ale antysamorządową nowością jest zamiar ustanowienia górnego limitu kwotowego tych dochodów); według danych rządowych za 2016 r.

---

<sup>14</sup> Gminy, na terenie których odbywa się podziemna lub odkrywkowa eksploatacja złóż kopalin (ewentualnie składowanie odpadów, dwutlenku węgla itp. w wyrobiskach), a co za tym idzie występują różnego rodzaju szkody górnicze, tytułem rekompensaty otrzymują opłaty eksploatacyjne, uiszczane przez przedsiębiorstwa prowadzące taką działalność.

gminy górnicze otrzymały z tych tytułów łącznie ok. 314 mln zł, a po wprowadzeniu limitu 500 zł oraz mechanizmu ograniczania uszczupień do 10% dochodów – utraciłyby ok. 59 mln zł<sup>15</sup> (bez mechanizmu ograniczania uszczupień na poziomie 10% dochodów ogółem gminy górnicze utraciłyby na rzecz PAG nawet ok. 79 mln zł rocznie).

- c) pozbawienie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) udziałów w opłatach eksploatacyjnych (obecnie udział NFOŚiGW w opłatach eksploatacyjnych od węglowodorów wynosi 10% dochodów, a od pozostałych kopalin – 40% dochodów); według danych rządowych za 2016 r. wpływy NFOŚiGW z tytułu opłat eksploatacyjnych wyniosły łącznie ok. 180 mln zł,
- d) zwolnienie PAG z opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.

**Przygotowywana reorganizacja państwowej służby geologicznej i państwowej służby hydrologicznej, polegająca na utworzeniu PAG, ma być według zamierzeń rządowych wykorzystana do istotnego uszczuplenia dochodów własnych gmin, powiatów i województw, na terenie których jest prowadzona eksploatacja różnych kopalin. Grozi to pogorszeniem funkcjonowania tych JST z powodu ograniczenia możliwości zapobiegania i usuwania szkód górniczych oraz innych uciążliwości, związanych z prowadzeniem robót przygotowawczych oraz eksploatacją złóż.**

### **3.5.4. Projekt ustawy o organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (wcześniej – o organach administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego)**

Rządowy projekt ustawy o organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (druk UD272) w zapowiedziach rządowych ma status ustawy towarzyszącej projektowi ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany (druk UD135).

Pierwotny projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego oraz zapowiedzi ministerialne na temat wspomnianej ustawy towarzyszącej, szeroko komentowane

---

<sup>15</sup> Najbardziej poszkodowaną gminą według wyliczeń rządowych byłaby Rząśnia (woj. łódzkie, odkrywkowe wydobycie węgla brunatnego), której łączne dochody w 2016 r. wyniosły ok. 44,4 mln zł, w tym opłata eksploatacyjna w wysokości ok. 19,4 mln zł (43,7% dochodów łącznych). W razie wprowadzenia limitu 500 zł dochodów z tego tytułu na mieszkańca, Rząśnia straciłaby ok. 17 mln zł opłaty eksploatacyjnej, a z uwzględnieniem ewentualnego ograniczenia uszczupień do 10% dochodów – ok. 4,44 mln zł. Maksymalne 10% uszczuplenia dochodów dotknęłyby również gminy Jerzmanowa, Grębocice i Radwanice w województwie dolnośląskim.

w mediach i środowiskach samorządowych, przesądzały o recentralizacji i odzespoleniu nadzoru budowlanego, czyli zniesieniu nad nimi zwierzchnictwa wojewodów i starostów powiatowych (analogicznie jak w przypadku planowego odzespolenia PIS; zob. punkt 3.5.1), a także przewidywały radykalne zmniejszenie liczby inspektoratów. Zamiast 377 Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego (PINB) miałyby funkcjonować ok. 100 inspektoratów okręgowych (1 inspektorat na niespełna 4 powiaty), co znacznie utrudniłoby wykonywanie zadań związanych z kontrolowaniem i bezpieczeństwem wznoszenia oraz eksploatacji budynków i budowli.

Na marginesie omawiania tego projektu ustawy należy wspomnieć, że jest to powrót koncepcji recentralizacji nadzoru budowlanego. Pierwsza próba nastąpiła w V kadencji Sejmu w latach 2005–2007. Ówczesny projekt rządowy z 2 listopada 2006 r. (druk sejmowy 1109) zawierał wszystkie ww. rozwiązania o charakterze antysamorządowym, a nawet gotową listę 95 planowanych inspektoratów okręgowych. W czasie rozpatrywania ówczesnego projektu ustawy, Sejm dwukrotnie usuwał rozwiązania recentralizacyjne: pierwszy raz z projektu rządowego, drugi raz z poprawek Senatu (przywracające wersję rządową). Wówczas do odzespolenia nadzoru budowlanego nie doszło.

Dwie wersje obecnego projektu ustawy o organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego z 1 września 2017 r. oraz z 12 stycznia 2018 r. (poddane konsultacjom publicznym i uzgodnieniom) nie zawierają przepisów o zastąpieniu PINB inspektoratami okręgowymi. Znajdują się w nich jednak przepisy, które znoszą zwierzchnictwo wojewodów oraz starostów powiatowych nad organami nadzoru budowlanego (odzespolenie) mimo formalnego utrzymania przepisów o przynależności do administracji zespolonej. Projektowane przepisy stanowią, że:

- a) wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego ma być powoływany i podległy wyłącznie Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego (GINB; obecnie jest powoływany przez wojewodę za zgodą GINB);
- b) powiatowy inspektor nadzoru budowlanego ma być powoływany i podległy wyłącznie inspektorowi wojewódzkiemu (obecnie jest powoływany przez starostę powiatowego spośród kandydatów wskazanych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego).

**W razie wprowadzenia w życie omawianej ustawy, w ramach odtwarzania struktury resortowej państwa, nastąpi recentralizacja i faktyczne odzespolenie Powiatowych i Wojewódzkich Inspektoratów Nadzoru Budowlanego, mimo pozostawienia w projekcie ustawy dotychczasowych przepisów o ich formalnej przynależności do wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej.**

12 kwietnia 2018 r. rządowe prace nad tym projektem ustawy zostały przerwane. Uznano, że „ewentualna kompleksowa regulacja w zakresie organów administracji budowlanej wymaga dokładniejszego opracowania”.

W lipcu 2018 r. zawieszono zostały również prace nad projektem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który (w wersji z 30 września 2016 r. oraz 23 listopada 2017 r.) w swojej treści powielił pierwotne przepisy o odzespolonych okręgowych inspektoratach nadzoru budowlanego.

Z zapowiedzi Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju wynika, że został powołany kolejny zespół ekspertów, który na bazie dotychczasowych projektów ma do końca 2018 r. opracować nowe założenia reformy prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Zapewne jednak centralizacyjny kierunek zmian z lat 2006–2007 oraz 2016–2017 zostanie utrzymany.

Równie prawdopodobna jest teza, że prace nad tymi projektami ustaw – z uwagi na zawarte w nich przepisy antysamorządowe – zostały wstrzymane na czas kampanii wyborczej przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi.

### **3.5.5. Projekt ustawy o rynku pracy**

Rządowy projekt ustawy o rynku pracy (druk UD366) w wersji z 29 czerwca 2018 r. został poddany konsultacjom społecznym i uzgodnieniom, a w wersji z 24 sierpnia 2018 r. jest na etapie rozpatrywania przez Komitet Społeczny Rady Ministrów.

Przez niemal cały 2017 r. – po zapowiedziach ministerialnych, że nowa ustawa, która ma zastąpić obowiązującą ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wprowadzi recentralizację wojewódzkich i powiatowych służb zatrudnienia – przez wszystkie ośrodki medialne przetoczyła się batalia z udziałem środowisk samorządowych

w obronie samorządowych Wojewódzkich i Powiatowych Urzędów Pracy przed ich podporządkowaniem resortowi pracy.

Obowiązująca ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stanowi, że:

- a) Wojewódzkie Urzędy Pracy (WUP) są jednostkami organizacyjnymi samorządu województwa, a marszałkowie województw powołują ich dyrektorów na podstawie konkursu;
- b) Powiatowe Urzędy Pracy (PUP) wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej, a starostowie powołują ich dyrektorów na podstawie konkursu;
- c) wojewodowie nadzorują marszałków oraz starostów, a także WUP i PUP w zakresie realizacji zadań związanych z rynkiem pracy.

Zapewne mnogość protestów organizacji samorządowych, uchwał rad powiatów oraz sejmików wojewódzkich, a także interpelacji poselskich doprowadziła do tego, że ministerialne zapowiedzi recentralizacji służb zatrudnienia, w tym odebrania zwierzchnictwa województw i powiatów nad WUP i PUP pozostały w szufladzie. Nie wprowadzono ich do obecnie rozpatrywanej przez rząd wersji projektu ustawy o rynku pracy.

Równie prawdopodobne jest, że cytowane w mediach słowa wysokiego rangą urzędnika Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej **o odejściu od tej koncepcji na tym etapie prac**, mogą oznaczać wtrzymanie prac nad recentralizacją służb zatrudnienia na czas kampanii wyborczej przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi.

Antysamorządowe przepisy recentralizujące służby zatrudnienia są przygotowane i w wybranym przez obecną koalicję rządzącą momencie mogą być wprowadzone do projektu rządowego albo przybrać postać poprawek poselskich.

### **3.5.6. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw**

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (druk UC65) to kolejny projekt o długiej historii na witrynie RPL. Kolejne wersje projektu Ministerstwa Infrastruktury pochodzą z 30 września 2016 r.,



z 13 marca, 10 lipca i 28 grudnia 2017 r. oraz z 19 maja 2018 r. Aktualny stan prac: projekt po Komisji Prawniczej z 7 czerwca 2018 r. oczekuje na ponowne rozpatrzenie przez Komitet Rady Ministrów.

Główne zmiany o charakterze antysamorządowym dotyczą funkcjonowania i nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów (SKP), który ma zostać scentralizowany i w całości przejęty przez Transportowy Dozór Techniczny (TDT, czyli państwową osobę prawną utworzoną na podstawie ustawy o dozorze technicznym).

Projekt ustawy przewiduje odebranie powiatom uprawnień nadzorczo-kontrolnych wobec SKP, centralizację wykonywania tych zadań, a nawet państwową monopolizację wybranych badań technicznych pojazdów. Zmiany mają polegać na tym, że:

- a) Dyrektor TDT będzie zarówno organem wydającym poświadczenia o zgodności wyposażenia i warunków lokalowych z wymaganiami odpowiednio dla podstawowych oraz okręgowych SKP, jak i organem rejestrującym poszczególne SKP w ramach ich działalności regulowanej (obecnie organami rejestrującymi działalność ok. 2454 podstawowych i ok. 1680 okręgowych SKP są właściwi starostowie powiatowi, a Dyrektor TDT wydaje poświadczenia o zgodności wyposażenia SKP z wymogami);
- b) tytuł diagnosty uprawnionego do badań technicznych pojazdów będzie przyznawany przez Dyrektora TDT (obecnie uprawnienia diagnosty osobom spełniającym kryteria określone w ustawie nadają właściwi starostowie powiatowi);
- c) nadzór i zadania kontrolne wobec podstawowych i okręgowych SKP będzie sprawował TDT (obecnie w ramach nadzoru kontrole SKP przeprowadzają właściwi starostowie albo pracownicy TDT – na podstawie stosownych porozumień starostów z TDT);
- d) oprócz sprawowania nadzoru nad badaniami oraz podmiotami badającymi pojazdy TDT miałby również samodzielnie wykonywać wybrane badania techniczne pojazdów (w pierwotnej wersji projektu ustawy miały to być własne stacje kontroli TDT w liczbie 16, następnie przemianowane na centra badań technicznych TDT, a w ostatniej wersji projektu ustawy TDT będzie wykonywał te badania w tych SKP, z którymi zawrze stosowne umowy).

Uchwalenie tej ustawy oznaczałoby odebranie powiatom zadań w sprawach istotnych dla ponad 4100 SKP, ok. 10 tys. zatrudnionych w nich diagnostów oraz posiadaczy niemal 30 mln pojazdów. Rejestracja SKP zostałaby przeniesiona z poziomu powiatów na szczebel centralny, podobnie jak uzyskiwanie uprawnień diagnosty. Łączyłoby się to ze znacznymi utrudnieniami, bo zamiast 380 starostw powiatowych zadania te wykonywałby Dyrektor TDT posiadający 7 oddziałów terenowych (w OSR do projektu ustawy przewiduje się wzrost zatrudnienia w TDT o ponad 320 osób).

Poza tym TDT w specyficzny sposób zmonopolizowałby niektóre badania techniczne pojazdów. Badań tych nie mogłyby już wykonywać SKP, natomiast diagnosty zatrudnieni w państwowym TDT (z uprawnieniami do wykonywania zawodu nadanymi przez TDT) robiliby to albo w stacjach kontroli TDT, albo w tych SKP, z którymi zostałyby zawarte umowy. Oznacza to, że TDT nadzorowałby i kontrolował cudze badania pojazdów, a także wykonywane przez siebie w nadzorowanych przez siebie SKP.

### 3.6. Podsumowanie planowanych ustaw antysamorządowych

Podsumowując, w ramach omówionych wyżej kolejnych planów recentralizacji rząd – poprzez przygotowane projekty ustaw – zamierza:

- 1) odebrać zadania JST (wojewódzkie i powiatowe służby zatrudnienia przenieść do resortu pracy – punkt 3.5.5; a nadzór powiatów nad stacjami kontroli pojazdów i wykonywaniem zawodu diagnosty przekazać do TDT – punkt 3.5.6.);
- 2) odebrać zadania JST, a równocześnie przesunąć kolejne inspekcje z wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej do scentralizowanej administracji niezespolonej (wojewódzkie i powiatowe inspekcje sanitarne przenieść do GIS – punkt 3.5.1; a Powiatowe i Wojewódzkie Inspekcje Nadzoru Budowlanego przekazać do GINB – punkt 3.5.4);
- 3) odebrać dochody gminom, powiatom i województwom, na terenie których odbywa się eksploatacja złóż kopaliny (punkt 3.5.3.);

- 4) ograniczyć zakres zadań wykonywanych przez poszczególne inspekcje sanitarne (punkt 3.5.2).

Gdyby wymienione projekty ustaw zostały uchwalone, to liczba zrealizowanych przypadków recentralizacji i demontowania samorządności terytorialnej (zgodnie Tabelą nr 4: dziewięć przypadków odebrania zadań przez administrację rządową, sześć przypadków ograniczenia samodzielności wykonywania zadań i cztery przypadki uszczuplenia kompetencji i uprawnień, **razem – dziewiętnaście**), mogłaby powiększyć się o kolejne pięć przypadków odebrania zadań, trzy przypadki odebrania dochodów oraz jeden przypadek uszczuplenia kompetencji. Łącznie liczba ta wzrosłaby do **28** przypadków niekonstytucyjnej recentralizacji państwa, połączonej z rozmontowywaniem samorządności terytorialnej.

## 4. Wnioski

1. Odbieranie kompetencji i uprawnień samorządu terytorialnego, które w obecnej VIII kadencji Sejmu są przywłaszczane przez administrację rządową oraz podległe jej podmioty, nie ma precedensu w historii Polski od transformacji ustrojowej i odbudowy samorządu gminnego w 1990 r. W raporcie została udokumentowana liczba dziewiętnastu przypadków odbierania zadań, ograniczania samodzielności ich wykonywania oraz uszczuplania posiadanych kompetencji, zrealizowanych przy pomocy dwunastu aktów normatywnych (jedenastu ustaw i jednego rozporządzenia Rady Ministrów, przy czym jedna ustawa została zawetowana i nie weszła w życie; szczegóły w Tabeli nr 4 oraz Tabeli nr 1 w Załączniku). Ta na pewno niechlubna statystyka może się powiększyć o kolejnych dziewięć przypadków, w razie uchwalenia przygotowanych przez rząd dalszych sześciu antysamorządowych projektów ustaw.

**Oznacza to postępujący demontaż samorządności terytorialnej i recentralizację państwa. Koalicja rządząca czyni to:**

- 1) łamiąc zasadę decentralizacji państwa, zapisaną wprost w Konstytucji, której art. 15 ust. 1 mówi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”;
- 2) łamiąc zasadę pomocniczości (subsydiarności), zapisaną wprost w preambule Konstytucji, która stwierdza m.in., że konstytucyjne prawa podstawowe dla państwa są „oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”, a także w jej art. 163, uściślającym, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”;
- 3) łamiąc art.16 ust. 2 Konstytucji, który mówi, 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”,

- 4) **godząc w prawa i interesy mieszkańców wszystkich gmin, wynikające z art. 16 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”.**

**Rządzący, czyniąc to, krok po kroku zmieniają demokratyczne państwo prawa w państwo antyobywatelskie.**

2. Szczegółowa analiza zidentyfikowanych dziewiętnastu przypadków zrealizowanych ingerencji w kompetencje i uprawnienia samorządu terytorialnego wykazała, że:
- w dziewięciu przypadkach doszło do odebrania zadań przez administrację rządową lub inne instytucje państwowe;
  - w sześciu do ograniczenia samodzielności wykonywania zadań (m.in. narzucenie udziału administracji rządowej w ich wykonywaniu);
  - w czterech do uszczuplenia (okrojenia) posiadanych kompetencji i uprawnień.

Analiza dziewięciu kolejnych przypadków, zawartych w sześciu antysamorządowych projektach ustaw przygotowanych przez rząd, dodatkowo pokazuje, że:

- w pięciu przypadkach może dojść do odebrania zadań przez administrację rządową;
- w trzech do odebrania dochodów własnych JST;
- w jednym do uszczuplenia kompetencji i uprawnień.

**Udokumentowane w raporcie odbieranie zadań (recentralizacja), narzucanie udziału administracji rządowej w wykonywaniu zadań publicznych (odbieranie samodzielności), uszczuplanie posiadanych kompetencji i uprawnień, a także planowane odebranie dochodów własnych JST oznacza, że koalicja rządząca w istotnym zakresie ogranicza tę część zadań publicznych, która powinna być wykonywana przez samorząd terytorialny.**

3. Demontaż samorządności dotyczy wykonywania zarówno zadań własnych samorządu terytorialnego, jak i zadań z zakresu administracji rządowej, zleconych w drodze ustawy. Ustalenia raportu w zakresie zrealizowanych działań koalicji rządzącej są następujące:
- 14 przypadków ingerencji w uprawnienia JST dotyczy zadań własnych,
  - 5 przypadków ingerencji w uprawnienia JST dotyczy zadań zleconych.

Ustalenia raportu w zakresie przygotowanych przez rząd projektów ustaw antysamorządowych są następujące:

- 5 przypadków ingerencji w uprawnienia JST dotyczyłoby zadań własnych,
- 4 przypadki ingerencji w uprawnienia JST dotyczyłyby zadań zleconych.

Powyższe ingerencje dotyczą wszystkich gmin, powiatów i województw, czyli wszystkich jednostek na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Zawłaszczanie kompetencji w ramach zadań własnych oraz zleconych godzi w uprawnienia zarówno organów wykonawczych, jak i organów stanowiących wszystkich wspólnot samorządowych (szczegóły w Tabeli nr 5 oraz w rozdziale 3.5).

**Istotą samorządności terytorialnej oraz ustawowego zlecenia zadań publicznych na szczebel wspólnot samorządowych jest wykonywanie jak największej liczby obowiązków jak najbliżej osób i podmiotów, których one dotyczą (*a contrario*, organy niższego szczebla mogą być wyręczone przez organy nadrzędne tylko wtedy, gdy nie są w stanie same wywiązywać się ze swoich obowiązków, a organy wyższego szczebla są w stanie wykonać zadanie efektywniej). Tak stanowi zasada pomocniczości (subsydiarności), będąca jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa.**

**Obecna koalicja rządząca działa dokładnie na odwrót: krok po kroku recentralizuje państwo i odtwarza jego resortowość, a równocześnie osłabia wspólnoty samorządowe oraz oddala wykonywanie zadań od obywateli.**

4. Najbardziej brzemienna w swych antysamorządowych skutkach jest bez wątpienia ustawa o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (poz. 6 w Tabeli nr 4 oraz w Tabeli nr 1 w Załączniku). Ustawa ta nie weszła w życie. Została zawetowana i skierowana przez prezydenta RP do ponownego rozpatrzenia. Powodem weta było to, że ustawodawca nakazał kontrolowanie gospodarki finansowej JST pod kątem rzetelności i gospodarności, wbrew konstytucyjnej ochronie samodzielności i niezależności JST w wykonywaniu zadań. Ochrona ta jest literalnie zapisana w art. 171 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”.

Ustawa miała podporządkować poszczególne RIO rządowi, umożliwić ingerowanie administracji rządowej w wykonywanie wszelkich zadań własnych i zleconych JST, a także pozwolić na propagandowe wykorzystywanie instytucji odwołania albo zawieszania organów JST poprzez nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności rozstrzygnięciom nadzorczym (tj. przed ich uprawomocnieniem, np. przed rozpatrzeniem skargi przed sąd administracyjny).

5. Koalicja rządząca wprowadziła specyficzny tryb stanowienia przepisów antysamorządowych. Siedem z jedenastu przegłosowanych ustaw (64%) to inicjatywy poselskie, w tym jedna komisyjna (szczegóły w Tabeli nr 1). Uwzględniając fakt, że do dwóch projektów rządowych wprowadzono daleko idące poprawki poselskie o charakterze antysamorządowym, to łączna liczba przegłosowanych „inicjatyw poselskich” wynosi dziewięć (82%). Aż tyle antysamorządowych przepisów rangi ustawowej uchwalono z pominięciem konsultacji społecznych, a także bez rzetelnych OSR (wymaganych dla rządowych projektów ustaw).

Przepisy antysamorządowe były uchwalane w pośpiechu: w pięciu przypadkach (42%) czas ich rozpatrywania wynosił mniej niż 30 dni. Najbardziej ekspresową ustawę rozpatrzono łącznie w ciągu 17 dni, w tym w Sejmie – w ciągu 2 dni (szczegóły w Tabeli nr 2). Pospieszny tryb pracy Sejmu nie był motywowany żadnymi nadzwyczajnymi okolicznościami (jak tryb pilny przewidziany dla projektów rządowych).

Omijanie procedur oraz pośpiech dotyczy również analizowanego w raporcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Od wprowadzenia poprawki (obniżka wynagrodzenia osób z wyboru albo powołania) do ogłoszenia rozporządzenia upłynęło zaledwie 6 dni. W tym czasie strona samorządowa KWRiST zdążyła jedynie odmówić opiniowania zmienionego projektu w trybie obiegowym (w czasie 2 dni) i złożyła wniosek o plenarne posiedzenie Komisji, do którego nie doszło.

**Powyższe ustalenia raportu potwierdzają, że analizowany pakiet antysamorządowych aktów normatywnych jest wprowadzany w życie z naruszeniem zasady rzetelnej legislacji, a także regulaminu Sejmu oraz rozporządzenia prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016 poz. 283).**

6. W przypadku inicjatyw dotyczących problematyki samorządu terytorialnego – oprócz przestrzegania zasad rzetelnej legislacji – równie ważne jest przestrzeganie ustawy o KWRiST. Ustawa ta określa ramy prawne współdziałania rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego m.in. w zakresie opiniowania projektów aktów normatywnych. Stanowi specjalne forum wypracowywania i uzgadniania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. Niestety, jak dokumentuje niniejszy raport, do łamania tej ustawy dochodziło wyjątkowo często (szczegóły w Tabeli nr 3).

W przypadku ośmiu z dwunastu analizowanych w raporcie aktów normatywnych KWRiST została pominięta (7 inicjatyw poselskich i 1 rządowa), a trzy razy jej pierwotne pozytywne stanowiska do projektów rządowych okazały się bezprzedmiotowe z powodu późniejszego zgłoszenia antysamorządowych poprawek. Tylko w jednym przypadku Komisja wyraziła swoją opinię zgodnie z ustawą o KWRiST, lecz była to opinia negatywna (ustawa Prawo wodne).

**Ustalenia raportu w tej materii są jednoznaczne. Koalicja rządząca przy wprowadzaniu przepisów odbierających zadania oraz uszczuplających kompetencje i uprawnienia JST wielokrotnie dopuszczała się łamania i omijania ustawy o KWRiST. Wykazywała się wyraźną postawą braku dobrej woli oraz chęci współpracy ze wspólnotami samorządowymi dla dobra wspólnego. Na forum KWRiST konstruktywna postawa przedstawicieli samorządu spotyka się z lekceważeniem i grą pozorów ze strony przedstawicieli rządu.**

7. Praktyka wielokrotnego zgłaszania tożsamyh projektów ustaw antysamorządowych w kolejnych kadencjach Sejmu (odebranie prawa do zatrudniania na czas określony asystentów i doradców oraz ograniczenie liczby kadencji wójtów – rozdział 3.4; a także recentralizacja nadzoru budowlanego – punkt 3.5.4) pokazuje, że PiS konsekwentnie dąży do ograniczania samorządności terytorialnej.

8. Niezależnie od tego trzeba zwrócić uwagę na zauważalne spowolnienie rządowych prac nad antysamorządowymi projektami ustaw (omówionymi w rozdziale 3.5), jakie zachodzi od I kwartału 2018 r. Najprawdopodobniej ma to związek ze zbliżającymi się wyborami samorządowymi.



## 5. Źródła danych

1. Witryny internetowe organizacji samorządowych o zasięgu ogólnopolskim.
2. Witryny internetowe zainteresowanych ministerstw (i ich Biuletyny Informacji Publicznej).
3. Witryna internetowa Rządowego Centrum Legislacji udostępniająca przebieg Rządowego Procesu Legislacyjnego.
4. Witryny internetowe gazet codziennych i innych czasopism o zasięgu ogólnopolskim, lokalnym, a także wydawnictw samorządowych.
5. Witryny internetowe rozgłośni radiowych i telewizyjnych oraz serwisy informacyjne innych podmiotów medialnych.
6. Uzasadnienia i oceny skutków regulacji sporządzone do projektów ustaw analizowanych w raporcie oraz opinie i uwagi do tych projektów, sporządzone przez zainteresowane podmioty, a także stenogramy z posiedzeń komisji sejmowych, udostępnione na witrynie internetowej Sejmu.
7. Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP), zawierający m.in. teksty uchwalonych ustaw, udostępniony na witrynie internetowej Sejmu.

## Załącznik

### Tabela nr 1: Akty prawne ingerujące w kompetencje i uprawnienia samorządu terytorialnego w VIII kadencji Sejmu

Lp.	Istota przepisu	Skutki wprowadzenia przepisu	Ustawa, projektodawca
1.	<p>1. Odebranie radom gmin prawa do samodzielnego ustalania sieci przedszkoli oraz szkół podstawowych prowadzonych przez gminy, a radom powiatów prawa do samodzielnego ustalania sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych prowadzonych przez powiaty.</p> <p><b>Podejmowanie uchwał rad gmin lub powiatów z planami sieci przedszkoli lub szkół zostało uzależnione od uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty.</b></p> <p>2. Odebranie gminom i powiatom prawa do samodzielnego przekształcania lub likwidowania prowadzonych przez nie szkół i placówek publicznych.</p> <p><b>Podejmowanie uchwał przekształceniowych lub likwidacyjnych zostało uzależnione od uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty w formie postanowienia (przed zmianą gminy i powiaty zasięgały opinii kuratora, która nie miała charakteru wiążącego).</b></p>	<p>Wprowadzone uregulowania naruszają (ograniczają) samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (JST), czyli ingerują w wykonywanie ich zadań własnych. Urzędnik państwowy może arbitralnie narzucać gminom i powiatom organizację sieci szkół, a także blokować tworzenie, przekształcenie i likwidowanie wytypowanych placówek oświatowych. Kurator może narzucać, a właściwie blokować i negocjować rozstrzygnięcia, które są wynikiem konsultacji z zainteresowanymi rodzicami, opiniowane przez związki zawodowe, a także uzgadniane przez organy wykonawcze z radnymi rad gmin lub powiatów.</p>	<p>1. Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz.35, druk sejmowy 106, <b>projekt poselski PiS</b>).</p> <p>Projekt ustawy nie był rozpatrywany na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST).</p> <p>2. Uregulowania ww. ustawy zostały utrzymane w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2017 poz. 59, druk sejmowy 1030, <b>projekt rządowy</b>).</p>

Lp.	Istota przepisu	Skutki wprowadzenia przepisu	Ustawa, projektodawca
	<p>3. Odebranie gminom i powiatom prawa do samodzielnego wydawania zezwoleń osobom prawnym lub fizycznym na założenie szkoły prywatnej.</p> <p><b>Wydawanie zezwoleń na założenie szkoły prywatnej zostało uzależnione od uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty.</b></p>		
<p>2.</p>	<p>Ograniczenie uprawnień organów prowadzących szkoły publiczne (gmin i powiatów) do powoływania dyrektorów tych szkół.</p> <p><b>1. Skład komisji konkursowej wyłaniającej kandydata na dyrektora został rozszerzony:</b></p> <p><b>1) organ prowadzący – 3 osoby (bz.);</b>  <b>2) kuratorium – 3 osoby (+1);</b>  <b>3) rada pedagogiczna – 2 osoby (+1);</b>  <b>4) rada rodziców – 2 osoby (+1);</b>  <b>5) związki zawodowe – przedstawiciele reprezentatywnych organizacji (bz.).</b></p> <p><b>2. W razie nierozstrzygnięcia konkursu, powołanie dyrektora szkoły zostało uzależnione od uzgodnienia z kuratorem oświaty.</b></p>	<p>Wprowadzone uregulowania ograniczają samodzielność JST, czyli ingerują w wykonywanie ich zadań własnych. Zwiększona reprezentacja państwowego organu nadzoru pedagogicznego oraz tzw. członków społecznych może ułatwiać wpływ na rozstrzygnięcie konkursu lub jego zablokowanie. Zablokowanie konkursu, czyli niewyłonienie kandydata na dyrektora szkoły, zmusza organ prowadzący do uzgodnienia innej nominacji z kuratorem oświaty.</p>	<p>1. Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz 1010, druk sejmowy 559, <b>projekt rządowy</b>).</p> <p>Omawiane przepisy nie były rozpatrywane na forum KWRiST (zostały zgłoszone w czasie prac sejmowych jako poprawki do projektu ustawy).</p> <p>2. Uregulowania ww. ustawy zostały utrzymane w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2017 poz. 59, druk sejmowy 1030, <b>projekt rządowy</b>).</p>
<p>3.</p>	<p>Odebranie województwom ośrodków doradztwa rolniczego (ODR), prowadzących działalność szkoleniowo-doradczą nakierowaną na modernizację i regionalizację rolnictwa, w tym na realizację wybranych celów wojewódzkich strategii rozwoju.</p> <p><b>ODR jako samorządowe osoby prawne zostały przekształcone w państwowe</b></p>	<p>Wprowadzone uregulowania ograniczają zakres zadań zleconych, wykonywanych i nadzorowanych przez samorząd wojewódzki (dochody ODR pochodzą z dotacji budżetu państwa, z działalności odpłatnej oraz z ewentualnych dotacji podmiotowych z budżetu województwa).</p>	<p>Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. 2016 poz. 1176, druk sejmowy 572, <b>projekt poselski PiS</b>).</p> <p>Projekt ustawy nie był rozpatrywany na forum KWRiST.</p>

Lp.	Istota przepisu	Skutki wprowadzenia przepisu	Ustawa, projektodawca
	<p><b>osoby prawne i podporządkowane bezpośrednio ministrowi rolnictwa. Bezpośrednia podległość ministrowi oznacza, że Centrum Doradztwa Rolniczego wraz z 16-oma ODR stało się kolejnym ogniwem rządowej administracji niespolonej (najwyższy poziom centralizacji).</b></p>	<p>Województwa utraciły możliwość kompleksowego wprowadzania w życie swoich strategii rozwojowych, uwzględniających modernizację wsi i rolnictwa. Minister rolnictwa ma pełną władzę nad ODR: 1) nadaje jednolity statut wszystkim ODR; 2) powołuje dyrektorów ODR i ich rady społeczne; 3) kontroluje, nadzoruje i ocenia działalność ODR.</p>	
<p>4.</p>	<p>1. Wersja pierwotna przepisu (wzorowana na ustawie o repatriacji), wprowadzona do ustawy o Karcie Polaka w maju 2016 r. na wniosek sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą (Dz.U. 2016 poz. 753): Przyznanie cudzoziemcom – posiadaczom Karty Polaka, osiedlającym się w Polsce na stałe – prawa do świadczenia pieniężnego na zagospodarowanie. Upoważnienie starosty (właściwego ze względu na miejsce pobytu wnioskodawcy), do wydawania decyzji, a następnie wypłaty do dziewięciu miesięcznych kwot (rat) świadczenia.</p> <p>2. Wersja obowiązująca, wynikająca z nowelizacji ww. przepisu, przegłosowanej 6 miesięcy później, na wniosek tej samej komisji sejmowej: <b>Odebranie staroście kompetencji wydawania decyzji o przyznaniu świadczenia na zagospodarowanie i przekazanie jej wojewodzie. Pozostawienie staroście, wyznaczanemu każdorazowo w decyzji wojewody, obowiązku wypłaty przyznanego świadczenia.</b></p>	<p>Wprowadzone uregulowania utrudniają powiatom wykonywanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej (rozbić wykonywanie zadania na dwa organy: wojewoda – decyzja o przyznaniu świadczenia, starosta – wypłata świadczenia), co może powodować kredytowanie wypłat świadczeń przez powiaty. Wynika to z wydłużenia i skomplikowania procedur wnioskowania o uruchomienie dotacji z rezerwy celowej na wypłatę świadczeń. Obowiązujące przepisy ustawy o repatriacji, na których była wzorowana pierwotna wersja omawianych przepisów, nie zawierają wyżej opisanego dualizmu: starosta właściwy ze względu na miejsce osiedlenia się repatrianta wydaje decyzję, a następnie wypłaca pomoc finansową na remont i wyposażenie mieszkania repatrianta. Ten sposób wykonywania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej jest racjonalny: w jednym miejscu są skupione stosowne uprawnienia oraz wiedza o napływających wnioskach, wydawanych decyzjach oraz zapotrzebowaniu na środki budżetowe na wykonanie tego zadania.</p>	<p>1. Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 753, druk sejmowy 157, <b>projekt komisyjny</b>).</p> <p>2. Ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. 2016 poz. 2066, druk sejmowy 904, <b>projekt komisyjny</b>).</p> <p>Projekty ustaw nie były rozpatrywane na forum KWRiST.</p>

Lp.	Istota przepisu	Skutki wprowadzenia przepisu	Ustawa, projektodawca
5.	<p>Odebranie województwom nadzoru i zarządzania Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW), czyli samorządowymi osobami prawnymi realizującymi zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej o charakterze wojewódzkim.</p> <p><b>1. Przejęcie przez ministra środowiska rad nadzorczych WFOŚiGW: do 5-osobowej RN minister powołuje przewodniczącego, dwóch członków wyznaczonych przez wojewodę, jednego wyznaczonego przez zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i jednego wyznaczonego przez sejmik wojewódzki (przed zmianą 7-osobową RN powoływał sejmik wojewódzki, większość w radzie nadzorczej WFOŚiGW mieli przedstawiciele samorządu województwa, organizacji ekologicznych i samorządów gospodarczych).</b></p> <p><b>2. Przejęcie przez ministra środowiska zarządów WFOŚiGW:</b></p> <p><b>1) zarząd województwa musi automatycznie zaakceptować i powołać kandydatów do jedno- lub dwuosobowego zarządu WFOŚiGW na wniosek „ministerialnej” RN WFOŚiGW;</b></p> <p><b>2) w razie niepowołania zarządu w ciągu 7 dni RN WFOŚiGW powoła go samodzielnie;</b></p> <p><b>3) w razie braku aktywności RN WFOŚiG, zarząd WFOŚiGW będzie powołany na wniosek wojewody,</b></p>	<p>Wprowadzone uregulowania naruszają (ograniczają) samodzielność województw, czyli ingerują w wykonywanie ich zadań własnych. Wprowadzone uregulowania – w wyniku przejęcia władzy w RN i zarządach WFOŚiGW przez przedstawicieli administracji rządowej – doprowadziły do faktycznego przejęcia kontroli nad przychodami wszystkich szesnastu WFOŚiGW oraz ich wydatkowaniem przez nominalnie samorządowe osoby prawne.</p> <p>Nowelizacja Prawa ochrony środowiska z kwietnia 2017 r. wywołała opór samorządów wojewódzkich, polegający na:</p> <p>1) nieuchwalaniu nowych statutów WFOŚiGW;</p> <p>2) blokowaniu wyłaniania i powoływania kandydatów do nowych zarządów WFOŚiGW.</p> <p>W zaistniałej sytuacji, we wrześniu 2017 r. posłowie kolejny raz zaostrzyli przepisy ww. ustawy, powodując następujące skutki:</p> <p>1) zniesiono statuty WFOŚiGW dostosowane do potrzeb poszczególnych województw i zastąpiono je jednolitym rozporządzeniem ministra środowiska;</p> <p>2) w razie nieskierowania przez RN wniosku o powołanie nowego zarządu WFOŚiGW wniosek uzgodniony z ministrem środowiska składa wojewoda, a jeżeli zarząd województwa nie powoła zarządu WFOŚiGW zgodnie z wnioskiem wojewody, to wojewoda uczyni to samodzielnie.</p>	<p>1. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2017 poz. 898, druk sejmowy 1127, <b>projekt poselski PiS</b>).</p> <p>2. Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2017 poz. 1888, druk sejmowy 1661 (<b>projekt poselski PiS</b>).</p> <p>Projekty ustaw nie były rozpatrywane na forum KWRiST.</p> <p>Uwaga: omówione uregulowania to wersja obowiązująca po dodatkowej – zaostrzającej – nowelizacji Prawa ochrony środowiska z września 2017 r.</p>

Lp.	Istota przepisu	Skutki wprowadzenia przepisu	Ustawa, projektodawca
	<p>4) w razie pasywności zarządu województwa zarząd WFOŚiGW powoła wojewoda (przed zmianą zarząd WFOŚiGW w składzie od dwóch do pięciu osób powoływał zarząd województwa, bez ustawowego przymusu ze strony RN WFOŚiGW).</p> <p>3. Uchylenie statutów WFOŚiGW (nadawanych uchwałami sejmików) i zastąpienie ich rozporządzeniem ministra środowiska w sprawie trybu działania organów WFOŚiGW.</p>		
6.	<p>Zawetowana ustawa miała równocześnie nowelizować przepisy dotyczące regionalnych izb obrachunkowych (RIO) oraz ustawę o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa:</p> <p>1. Nowelizacja ustawy o RIO – przekształcenie regionalnych izb obrachunkowych w instytucje dyspozycyjne wobec rządu:</p> <p>1) <b>prezesa RIO powołuje premier na wniosek ministra spraw wewnętrznych (obecnie premier powołuje kandydata wyłonionego w konkursie przeprowadzonym przez kolegium RIO);</b></p> <p>2) <b>usunięcie ze składów kolegiów RIO osób zgłaszanych przez rady gmin, powiatów i sejmiki wojewódzkie (obecnie 50% składu kolegiów stanowią osoby zgłoszone przez JST);</b></p> <p>3) <b>członków kolegium RIO powołuje premier na wniosek prezesa RIO (obecnie premier powołuje kandydatów wyłonionych w konkursie i pozytywnie zaopiniowanych przez kolegium RIO);</b></p>	<p>Przepisy łącznie znowelizowanych ustaw nie weszły w życie z powodu weta prezydenta RP. Gdyby weszły w życie, to:</p> <p>1) doszłoby do podporządkowania RIO rządowi oraz do radykalnego zerwania partnerstwa strony rządowej i samorządowej w kształtowaniu organów i struktur RIO;</p> <p>2) zostałaby naruszona konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego (izby obrachunkowe umożliwiłyby rządowi ingerowanie w wykonywanie zadań własnych JST), a kontrole rzetelności i gospodarności wykonywania zadań własnych byłyby bezdyskusyjnym złamaniem art. 171 Konstytucji, który dopuszcza nadzór nad samorządem wyłącznie według kryterium legalności;</p> <p>3) mogłoby dochodzić do propagandowego wykorzystywania sporadycznych przypadków odwoływania wójtów, rozwiązywania zarządów powiatów lub województw, a także zawieszania organów jednostek samorządowych poprzez nadawanie tym rozstrzygnięciom nadzorczym rygoru natychmiastowej wykonalności</p>	<p>Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 1409, <b>projekt rządowy</b>).</p> <p>Omawiane przepisy ustawy o RIO nie były rozpatrywane na forum KWRiST (zostały zgłoszone w czasie prac sejmowych jako poprawki do projektu ustawy).</p> <p><b>Uwaga:</b> <b>Prezydent RP odmówił podpisania ustawy i złożył wniosek o jej ponowne rozpatrzenie (druk sejmowy 1749).</b></p>

Lp.	Istota przepisu	Skutki wprowadzenia przepisu	Ustawa, projektodawca
	<p><b>4) dodanie oceny rzetelności oraz gospodarności do kryteriów kontroli gospodarki finansowej JST, realizowanej w ramach ich zadań własnych (obecnie RIO stosują wyłącznie kryterium legalności, zapisane wprost w art. 171 Konstytucji).</b></p> <p>2. Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa:</p> <p><b>Przyznanie prezesowi Rady Ministrów prawa do nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności rozstrzygnięciom nadzorczym:</b></p> <p><b>1) o odwołaniu wójta, rozwiązaniu zarządu powiatu, rozwiązaniu zarządu województwa;</b></p> <p><b>2) o zawieszeniu organów gminy, powiatu lub województwa i wyznaczeniu zarządu komisarycznego.</b></p>	<p>(nagłaśnianie takich decyzji nadzorczych przed ich uprawomocnieniem, np. przed rozpatrzeniem skargi przez sąd administracyjny).</p>	
7.	<p>1. Odebranie województwom prawa do nadzorowania i zarządzania wodami istotnymi dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz wodami służącymi polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy (cieki naturalne o średnim przepływie u ujścia do 2 m<sup>3</sup>/s i inne niezarządzone przez jednostki Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej).</p> <p><b>Centralizacja zarządzania wszelkimi ciekami wodnymi w ramach nowoutworzonego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, skutkująca:</b></p> <p><b>1) likwidacją szesnastu Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych</b></p>	<p>Wprowadzone uregulowania ograniczają zakres zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykonywanych i nadzorowanych przez samorząd wojewódzki oraz powiatowy. Województwa dysponujące kadrą ok. 3100 fachowców i bazą lokalową (w tym magazynami ze sprzętem przeciwpowodziowym) utraciły możliwość zarządzania strumieniami i rzekami kluczowymi z punktu widzenia utrzymania wód (zapobieganie suszom oraz stepowieniu ziem uprawnych, a także zapobieganie skutkom powodzi i lokalnych podtopień oraz ich ograniczanie). Powiaty utraciły kontrolę nad inwestycjami i przedsięwzięciami mogącymi pogorszyć jakość wód lub spowodować ich niewłaściwe</p>	<p>Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017 poz. 1566, druk sejmowy 1529, <b>projekt rządowy</b>).</p> <p>Projekt ustawy był rozpatrywany na forum KWRiST. Po dyskusji na dwóch posiedzeniach plenarnych, w maju 2016 r. została wydana opinia negatywna z uwagi na fakt, że projekt ustawy przewiduje centralizację działań państwa w zakresie gospodarki wodnej.</p>

Lp.	Istota przepisu	Skutki wprowadzenia przepisu	Ustawa, projektodawca
	<p>(samorządowych jednostek budżetowych), wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w zakresie melioracji i regulowania stosunków wodnych na terenach rolnych;                  2) pozbawieniem marszałków kompetencji do:                  a) ustalania granic sródlądowych dróg wodnych oraz wód granicznych;                  b) wydawania pozwoleń wodnoprawnych dla inwestycji o dużym znaczeniu dla środowiska;                  c) wydawania decyzji o wysokości odszkodowania za szkody wyrządzone w środowisku wodnym.</p> <p>2. Odebranie powiatom prawa do wydawania pozwoleń wodnoprawnych dla inwestycji infrastrukturalnych, dla przedsięwzięć mogących pogorszyć jakość wód, a także dla działań związanych z korzystaniem z wód.  <b>Przejęcie przez PGW Wody Polskie zadania wydawania wszelkich zgód, w tym pozwoleń wodnoprawnych wydawanych dotychczas przez starostów.</b></p>	<p>wykorzystywanie, czyli utraciły kontrolę nad działaniami bezpośrednio wpływającymi na stan środowiska naturalnego na swoim terenie.</p>	
8.	<p>Odebranie wójtom, starostom i marszałkom prawa do zatrudniania asystentów i doradców.  <b>Usunięcie przepisów umożliwiających od 2008 r. zatrudnianie na czas określony asystentów i doradców organów wykonawczych JST (przed zmianą wójt burmistrz lub prezydent mógł zatrudnić na czas swojej kadencji do 3, 5 lub 7 osób w zależności od wielkości gminy, starosta do 5 osób, a marszałek do 7 osób).</b></p>	<p>Wprowadzone uregulowania naruszają (ograniczają) samodzielność JST, czyli ingerują w wykonywanie ich zadań własnych.                  Wprowadzony zakaz usuwa jasne i elastyczne zasady zatrudniania na czas określony doradców o specyficznych kompetencjach i jest mylnie określany jako likwidacja gabinetów politycznych (gabinety polityczne funkcjonują w kancelarii prezesa Rady Ministrów i ministerstwach na podstawie ustawy o Radzie Ministrów oraz ustawy o pracownikach urzędów państwowych).</p>	<p>Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2017 poz. 1930, druk sejmowy 1324, <b>projekt poselski Kukiz'15</b>).</p> <p>Projekt ustawy nie był rozpatrywany na forum KWRiST.</p> <p>Informacje dodatkowe:</p>



Lp.	Istota przepisu	Skutki wprowadzenia przepisu	Ustawa, projektodawca
	<p>Uwaga: do 2008 r. – przy braku specyficznych uregulowań prawnych – praktykowano zatrudnianie pełnomocników wójtów, starostów oraz marszałków, a także zatrudnianie dodatkowych pracowników w komórkach organizacyjnych obsługujących organy wykonawcze JST.</p>		<p>1) pierwsza próba likwidacji gabinetów politycznych w ministerstwach, a także asystentów i doradców w samorządzie to projekt poselski PiS z 2009 r. (druk sejmowy 1884);                  2) druga próba likwidacji gabinetów politycznych w ministerstwach oraz stanowisk doradców w samorządzie to projekt PiS z 2012 r. (druk sejmowy 276, nierozpatrzony przez Sejm);                  3) trzecia – prawie identyczna – próba to projekt Kukiz’15 z 2016 r. (druk sejmowy 247, nierozpatrzony przez Sejm);                  4) czwarta próba, zakończona uchwaleniem niniejszej ustawy, to kolejny projekt Kukiz’15 z lutego 2017 r., różniący się od poprzednich odstąpieniem od likwidacji gabinetów politycznych w ministerstwach;                  5) piąta próba, dotycząca już tylko likwidacji gabinetów politycznych w ministerstwach, to kolejny projekt poselski Kukiz’15 z kwietnia 2018 r. (druk sejmowy 2522, tekst wzorowany na projekcie poselskim PiS z 2012 r.).</p>
9.	<p>Odebranie gminom prawa do samodzielnego zatwierdzania taryfy za wodę oraz odprowadzanie ścieków, a także uchwalania</p>	<p>Wprowadzone uregulowania naruszają (ograniczają) samodzielność gmin, czyli ingerują w wykonywanie ich zadań własnych.</p>	<p>Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu</p>

Lp.	Istota przepisu	Skutki wprowadzenia przepisu	Ustawa, projektodawca
	<p>regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.</p> <p><b>1. Przejęcie przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie kompetencji zatwierdzania taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków (przed zmianą rada gminy zatwierdzała taryfy w drodze uchwały; wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w sprawie taryf podlegał wstępnej weryfikacji wójta).</b></p> <p><b>2. Przyznanie dyrektorowi regionalnemu PGW Wody Polskie kompetencji opiniowania – w drodze postanowienia – projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przed jego uchwaleniem przez radę gminy (przed zmianą rada gminy uchwałała regulamin bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony podmiotów sektora rządowego).</b></p>	<p>Administracja rządowa – poprzez PGW Wody Polskie – uzyskała możliwość narzucania gminom cen za wodę i odprowadzanie ścieków (pośrednio uzyskała możliwość ingerencji w procesy inwestycyjne i remontowe w obszarze wodociągów i kanalizacji), a także nałożyła opłaty za wydawanie decyzji taryfowych.</p> <p>Ponadto – poprzez obligatoryjne opiniowanie regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków – powstała możliwość ingerencji w stanowienie prawa miejscowego, co jest wyłączną domeną gmin (uchwała rady gminy w sprawie takiego regulaminu to akt prawa miejscowego).</p> <p>Wprowadzone uregulowania naruszają konstytucyjną zasadę samodzielności JST.</p>	<p>w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 2180, druk sejmowy 1905, <b>projekt rządowy</b>).</p> <p>Projekt ustawy nie był rozpatrywany na forum KWRiST (Rada Ministrów skierowała projekt ustawy do Sejmu z pominięciem Komisji, czyli z naruszeniem ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej).</p>
10.	<p>1. Odebranie wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), wybieranym w wyborach bezpośrednich, prawa do kandydowania na trzecią kadencję.</p> <p><b>Pozbawienie biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności) gospodarzom gmin, którzy w ciągu dwóch kadencji pozyskali zaufanie i uznanie wyborców, a zarazem odebranie mieszkańcom gmin możliwości przedłużenia mandatu sprawdzonym włodarzom, czyli ograniczenie prawa do wybierania (przed zmianą nie obowiązywały ustawowe ograniczenia liczby kadencji wójtów).</b></p> <p>2. Ingerencja w organizację wewnętrzną rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich poprzez</p>	<p>Wprowadzone uregulowania naruszają (ograniczają) samodzielność JST, czyli ingerują w wykonywanie ich zadań własnych.</p> <p>Wprowadzenie dwukadencyjnego limitu zarządzania gminami ogranicza ich podmiotowość poprzez odebranie możliwości swobodnego decydowania o tym, komu powierzyć urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.</p> <p>Bezpośrednim skutkiem tego przepisu będzie pogorszenie jakości zarządzania gminami, a zwłaszcza sprawności realizowania zamierzeń wynikających z wieloletnich planów inwestycyjnych oraz strategii rozwoju.</p> <p>Narzucenie radom gmin i powiatów oraz sejmikom wojewódzkim obowiązku powołania komisji skarg oznacza naruszenie prawa JST do</p>	<p>Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 754, druk sejmowy 2001, <b>projekt poselski PiS</b>).</p> <p>Projekt ustawy nie był rozpatrywany na forum KWRiST.</p> <p>Informacje dodatkowe: 1) pierwsza próba ograniczenia liczby kadencji wójtów to projekt</p>

Lp.	Istota przepisu	Skutki wprowadzenia przepisu	Ustawa, projektodawca
	<p>narzucenie obowiązku powołania komisji skarg, wniosków i petycji.</p> <p><b>Nażalenie na organy stanowiące JST obowiązku powołania komisji skarg, wniosków i petycji, która ma być wyłaniana i działać jak komisja rewizyjna (przed zmianą organy stanowiące miały pełną swobodę w powoływaniu komisji stałych i doraźnych, za wyjątkiem obowiązkowej komisji rewizyjnej, która – poza zadaniami kontrolnymi – przedkładała do rozpatrzenia napływające skargi, wnioski i petycje).</b></p>	<p>samodzielnego określania swojego ustroju wewnętrznego. Dodatkowa komisja to dodatkowa biurokracja i koszty funkcjonowania rad i sejmików przy niezmiennym zakresie zadań, a także dublowanie kompetencji komisji rewizyjnych, które z powodzeniem realizowały swoje zadania.</p> <p>Wprowadzone uregulowania naruszają konstytucyjną zasadę samodzielności JST.</p>	<p>poselski PiS z 2010 r. (VI kadencja, druk sejmowy 3834),                  2) druga próba podjęcia tej samej inicjatywy przez posłów PiS nastąpiła w 2011 r. (VII kadencja, druk sejmowy 428),                  3) trzecia próba ograniczenia kadencji wójtów to projekt poselski Ruchu Palikota z 2012 r. (VII kadencja, druk sejmowy 1015),                  4) czwarta próba – zakończona uchwaleniem ustawy – to kolejny projekt poselski PiS z listopada 2017 r.</p>
<p>11.</p>	<p>Obniżenie płac pracowników samorządowych pochodzących z wyboru lub powołania.</p> <p><b>Obniżenie o ok. 20% kwot maksymalnych wynagrodzenia zasadniczego wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów i marszałków województw, a także osób powoływanych na stanowiska kierownicze w JST przy niezmiennym zakresie ich obowiązków (przed obniżką kwoty wynagrodzenia zasadniczego nie były waloryzowane od 2009 r.).</b></p>	<p>Wprowadzone uregulowania naruszają (ograniczają) samodzielność JST, czyli ingerują w wykonywanie ich zadań własnych. Pensja osoby z wyboru (na przykładzie wójtów) składa się z wynagrodzenia zasadniczego i ustawowo przewidzianych dodatków. Wynagrodzenie uchwalają rady gmin w ramach widełek kwotowych niewaloryzowanych od 2009 r. Obniżenie tych kwot zmusza rady gmin do obniżki wynagrodzeń wójtów. Obniżone poziomy wynagrodzeń na najważniejszych stanowiskach samorządowych w dłuższej perspektywie będą zniechęcały osoby o wysokich kwalifikacjach do ubiegania się o kierownicze stanowiska w samorządzie terytorialnym.</p> <p>Wprowadzone uregulowania naruszają:                  1) ustawę o pracownikach samorządowych (naruszenie zasad wynagradzania,</p>	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. 2018 poz. 936), wydane na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych.</p> <p>Projekt rozporządzenia z poprawką obniżającą wynagrodzenia nie był rozpatrywany na forum KWRiST. Pierwotny projekt z lutego 2018 r. uzyskał pozytywną opinię KWRiST. Na tydzień przed wydaniem rozporządzenia strona samorządowa odmówiła ponownego opiniowania niepełnego zestawu nowych załączników z antysamorządowymi</p>

Lp.	Istota przepisu	Skutki wprowadzenia przepisu	Ustawa, projektodawca
		<p>przekroczenie upoważnień do wydania rozporządzenia);</p> <p>2) ustawę o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (brak opinii KWRiST);</p> <p>3) Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (art. 6 dotyczący odpowiednich zasad wynagradzania, umożliwiających zatrudnianie pracowników samorządowych o wysokich kwalifikacjach).</p>	<p>poprawkami. Dwudniowy tryb obiegowy został odrzucony, a wniosek o plenarne posiedzenie KWRiST nie doczekał się realizacji.</p> <p>Informacje dodatkowe:</p> <p>1) w lutym 2018 r. został nagłośniony system wypłacania stałych nagród w rządzie B. Szydło;</p> <p>2) burza medialna wokół nagród doprowadziła do ich zwrotu przez ministrów;</p> <p>3) nagrody dotyczyły ministrów, a z powodów propagandowych obniżono uposażenia parlamentarzystów i wynagrodzenia samorządowców.</p>

**Tabela nr 2:**  
**Posłowie PiS najczęściej podpisujący się pod poselskimi projektami ustaw antysamorządowych**

Lp.	Poseł PiS	Okręg wyborczy	Pierwszy raz w Sejmie?	Ustawy antysamorządowe	
				Liczba podpisów	% z 5
1.	Borowiak Joanna	Toruń	tak	4	80%
2.	Giżyński Szymon	Częstochowa	-	4	80%
3.	Gonciarz Jarosław	Gliwice	tak	4	80%
4.	Gosiewski Jerzy	Olsztyn	-	4	80%
5.	Kołodowski Lech	Białystok	-	4	80%
6.	Krynicka Bernadeta	Białystok	tak	4	80%
7.	Materna Jerzy	Zielona Góra	-	4	80%
8.	Miazga Mieczysław	Rzeszów	tak	4	80%
9.	Skurkiewicz Wojciech	Radom	-	4	80%
10.	Szymańska Ewa	Legnica	tak	4	80%
11.	Tułajew Sylwester	Lublin	tak	4	80%
12.	Andzel Waldemar	Sosnowiec	-	3	60%
13.	Arciszewska-Mielewczyk Dorota	Gdynia	-	3	60%
14.	Ast Marek	Zielona Góra	-	3	60%
15.	Bartosik Ryszard	Konin	tak	3	60%
16.	Bartuś Barbara	Nowy Sącz	-	3	60%
17.	Buczak Wojciech	Rzeszów	tak	3	60%
18.	Burzyńska Lidia	Częstochowa	tak	3	60%
19.	Cicholska Anna	Płock	tak	3	60%
20.	Czarnecki Przemysław	Wrocław	-	3	60%
21.	Czartoryski Arkadiusz	Siedlce	-	3	60%
22.	Czerwińska Anita	Warszawa	tak	3	60%
23.	Jach Michał	Szczecin	-	3	60%
24.	Kaleta Piotr	Kalisz	-	3	60%
25.	Kołodowski Robert	Płock	-	3	60%
26.	Krajewski Jarosław	Warszawa	tak	3	60%
27.	Krasulski Leonard	Elbląg	-	3	60%
28.	Krupka Anna	Kielce	tak	3	60%
29.	Kubów Krzysztof	Legnica	tak	3	60%
30.	Lisiecki Paweł	Warszawa	tak	3	60%