

CZĘŚĆ I

Wójt zdecyduje, czy zmieni strukturę organizacyjną gminy

W tym roku obchodziliśmy 25-lecie samorządu terytorialnego w Polsce. Samorządowcy zwracali uwagę na potrzebę reformy niektórych instytucji. Niezbędna była ich zdaniem większa elastyczność w organizacji pracy, aby mogli dostosować strukturę do lokalnych potrzeb i możliwości. Służąc temu mają przyjęte w ustawie rozwiązania, które sprzyjają ich samodzielności. To do rad i włodarzy należeć będzie decyzja, czy z nich skorzystają.

Łączenie gmin i powiatów

Ustawa zakłada możliwość łączenia sąsiadujących ze sobą gmin. Będzie to możliwe także w przypadku powiatów. Takie rozwiązanie przyjęto w znolizowanych ustawach ustrojowych tych szczebli samorządowych. W dotychczasowych przepisach też jest taka możliwość. Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej u.s.g.) wszystkie zmiany dotyczące podziału terytorialnego stopnia podstawowego, w tym nadawanie statusu miastu gminom i miejscowościom, dokonywane są w tym samym trybie, tj. w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Przy ustalaniu i zmianie granic gmin oraz przy nadawaniu statusu miastu gminom i miejscowościom należy się kierować odpowiednimi kryteriami (art. 4 ust. 3 i 4 u.s.g.). Funkcjonuje także tryb wnioskowy (art. 4 ust. 2 u.s.g.), zgodnie z którym rozporządzenie Rady Ministrów może być wydane na wniosek zainteresowanej rady gminy.

Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.; dalej u.s.p.) Rada Ministrów w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty oraz ustala ich granice, a także ustala i zmienia nazwy oraz siedziby ich władz. Rozporządzenie to może być wydane na wniosek zainteresowanej rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu oraz rady gminy (art. 3 ust. 2 u.s.p.). Ustalenie granic jednostki tego szczebla samorządu następuje poprzez wskazanie gmin wchodzących w jej skład, a zmiana jej granic dokonywana jest w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 3 ust. 3 u.s.p.). Przepisy dotyczące zarówno łączenia, jak i dzielenia powiatów odnoszą się do szczególnego typu jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest miasto na prawach powiatu. Ustawa precyzuje wprost, że przez łączenie powiatów rozumiane jest także połączenie powiatu z miastem na prawach powiatu (w tym przypadku prawa powiatu w tym mieście wygasają). Zmiany w podziale terytorialnym powiązane są z rokiem budżetowym. Następują one z dniem 1 stycznia.

Nowelizacja zachęca do łączenia JST i stara się usunąć luki z tym związane. Oto najważniejsze zmiany.

a) Wyznaczenie pełnomocnika

Nową instytucją jest pełnomocnik. Zgodnie z dodanym art. 4e u.s.g. w przypadku łączenia gmin lub tworzenia nowej gminy prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administra-

cji publicznej, wyznaczy pełnomocnika do spraw połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy. Wybierany on będzie spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników urzędu gminy, której obszar będzie wchodził w skład łączonej lub nowo tworzonej gminy.

Do czasu powstania nowej jednostki zadaniem pełnomocnika będzie przygotowanie organizacyjne i prawne gminy do wykonywania zadań publicznych, w tym przygotowanie projektu uchwały budżetowej gminy w trybie i na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych. Z dniem utworzenia gminy przejmie on wykonywanie zadań i kompetencji jej organów do czasu wybrania nowych przedstawicieli.

Do zadań pełnomocnika będzie należało także m.in. dokonanie oceny, które jednostki organizacyjne łączonych gmin i powiatów powinny być połączone organizacyjnie z dniem utworzenia nowej jednostki, a które powinny działać na dotychczasowych zasadach lub zostać zlikwidowane. Będzie on musiał również przygotować urząd nowej gminy (lub starostwa) do wykonywania zadań publicznych z chwilą utworzenia jednostki itp.

b) Następstwo prawne

Dodany art. 4ea u.s.g. usuwa obecnie występującą lukę, która odnosi się do następstwa prawnego nowej jednostki, dotyczącej zobowiązań, trwających postępowań sądowych i administracyjnych, zawartych umów oraz porozumień, a także przejęcia mienia łączonych jednostek. Jednostka samorządu terytorialnego – powstała w wyniku połączenia dwóch (lub więcej) innych jednostek – będzie ich prawnym następcą. Wejdzie zatem w prawa i obowiązki wynikające z zawartych dotychczas umów i porozumień oraz z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych. Stanie się organem właściwym albo stroną we wszystkich wszczętych i niezakończonych postępowaniach administracyjnych i sądowych. Przy czym ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach przejścia na gminę praw ujawnionych w tych księgach lub rejestrach nastąpi na jej wniosek.

Gmina (powiat) przejmie także mienie jednostek, w wyniku połączenia których powstała. Nabycie to będzie następowało w drodze porozumienia zawartego pomiędzy łączącymi się jednostkami. Nowa jednostka wejście również w prawa i obowiązki wynikające z aktów wydanych przez łączące się jednostki. W szczególności chodzi tu o zarządzenia oraz uchwały. Akty te będą nadal ważne, gdyż połączona gmina stanie się następcą prawnym poprzednio połączonych jednostek.

WAŻNE : Z dniem utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego powstałej w wyniku połączenia pracownicy dotychczasowych urzędów staną się pracownikami samorządowymi urzędu nowej jednostki

c) Akty prawa miejscowego

W nowelizacji z 25 czerwca 2015 r. uregulowano także wprost zasady obowiązywania uchwalonych dotychczas aktów prawa

miejscowego, np. statutów jednostek pomocniczych, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ustanowione przez dotychczasowe jednostki akty prawa miejscowego zachowają ważność i będą obowiązywały (każda na terenie dotychczasowej jednostki) do czasu ich uchylecia i ustanowienia nowych przez organy powstałej jednostki. Ma to szczególnie istotne znaczenie w sytuacji, gdy wydanie aktu prawa miejscowego związane jest z długotrwałą, wieloetapową i kosztowną procedurą, a jego brak wywoływać może wymierne skutki społeczne.

Przyjęte rozwiązanie będą miało szczególne znaczenie dla mieszkańców. Trudno byłoby im zaakceptować sytuację, w której z dniem utworzenia nowej jednostki przestałyby działać dotychczasowe jednostki pomocnicze oraz jednostki organizacyjne, tj. szkoły czy jednostki pomocy społecznej. Rozwiązanie to ma więc na celu z jednej strony zapewnienie formalnoprawnych podstaw funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego powstałej w wyniku połączenia, z drugiej zaś ochronę mieszkańców przed nagłym pogorszeniem ich sytuacji związanej z utratą mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego. Nie oznacza to jednak, że na obszarze nowej gminy określone zagadnienia nie będą mogły być regulowane w odmienny sposób niż na terytoriach dotychczasowych gmin. Dotychczasowe zasady można będzie w każdym czasie zastąpić przepisami ustanowionymi przez organy nowej jednostki. Istotną rolę odgrywać tu będzie powoływany przez premiera pełnomocnik, którego zadaniem będzie przygotowanie organizacyjne i prawne nowej jednostki. Jego rolą będzie m.in. przygotowanie projektów aktów prawnych, które z punktu widzenia nowej gminy czy powiatu będą musiały być przyjęte w pierwszej kolejności.

d) Liczebność nowej rady

W celu wprowadzenia dodatkowej zachęty dla procesu łączenia jednostek samorządu terytorialnego w większe i silniejsze podmioty na czas pierwszej kadencji liczba radnych nowej jednostki zwiększy się w stosunku do wartości określonych obecnie. Przyjęto, że w nowej jednostce przez okres pierwszej kadencji liczba radnych nie przekroczy liczby odpowiadającej wartości następującej kolejno w przedziale określającym stosunek radnych do liczby mieszkańców (np. w powstałej w wyniku połączenia gminie do 20 tys. mieszkańców – 21 radnych).

Nowa liczba radnych

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

- 21 w gminach do 20 tys. mieszkańców;
- 23 w gminach do 50 tys. mieszkańców;
- 25 w gminach do 100 tys. mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 48 radnych.

W pierwszej kadencji w skład rady powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów wchodzi radni w liczbie:

- 15 w powiatach liczących do 40 tys. mieszkańców oraz po trzech na każde kolejne rozpoczęte 20 tys. mieszkańców.

WAŻNE : Pierwszą sesję rady gminy (rady powiatu) powstałej w wyniku połączenia gmin (powiatów) lub rady nowo utworzonej gminy (powiatu) zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w terminie siedmiu dni po dniu ogłoszenia wyników wyborów do rady

e) Motywacja ekonomiczna

Nowelizacja z 25 czerwca 2015 r. przewiduje zachętę finansową dla łączenia się gmin. Powinna ona wyrównywać dysproporcje wynikające z różnego poziomu dochodów z udziału w PIT per capita. Wprowadzony został mnożnik, który koryguje zachętę indywidualnie dla każdej nowo utworzonej jednostki. Opiera się ona na proporcji pomiędzy średnimi dochodami per capita z tytułu udziału gmin w PIT na poziomie całej Polski a dochodami per capita z tytułu udziału w PIT nowo powstałej gminy. Tym samym gminy z mniejszymi wpływami z PIT otrzymywałyby silniejsze wsparcie. Mnożnik działałby jedynie w górę – tzn. gminy o dochodach per capita z tytułu udziału w PIT powyżej średniej krajowej otrzymywałyby nadal zachętę w wysokości 5 punktów procentowych. Przykładowo, nowo tworzona gmina o dochodzie per capita z udziału w PIT dwa razy mniejszym niż średnia krajowa, zamiast 5 pkt proc. zachęty, otrzyma zachętę na poziomie 10 pkt proc. Zmianie nie ulegnie podstawa mechanizmu, tj. wzrost udziału w PIT. Nie zmieni się także okres udzielania wsparcia.

Rozwiązania te wynikają z nowelizowanego art. 41 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 513 ze zm.).

f) Kurczymy się

Uzasadnieniem zmian było przyjęcie, że wiele samorządów gminnych i powiatowych to jednostki małe i słabe finansowo. W sytuacji starzenia się społeczeństwa jednostki te mogą nie być w stanie skutecznie realizować swoich zadań. Analizy demograficzne pokazują, że w średnim okresie w Polsce będzie następować spadek liczby osób w wieku produkcyjnym i wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Może to być źródłem spadku dochodów, a równocześnie wzrostu wydatków w samorządach. Tendencja ta najsilniej zaznaczać się będzie w mniejszych samorządach. Już teraz małe gminy (do 5 tys. mieszkańców) mają problemy związane z wyższymi kosztami działalności, brakiem wystarczającego zaplecza kadrowego, niekorzystną strukturą demograficzną czy migracjami. Działają więc w pogarszających się warunkach. Ogranicza to ich szanse rozwojowe, a tym samym możliwość wpływania na podniesienie jakości życia swoich mieszkańców. Jednym z możliwych rozwiązań wyżej wskazanych problemów jest dobrowolne łączenie samorządów.

Z tą diagnozą zgadza się prof. Bogumił Szmulik, radca prawny z kancelarii radców prawnych Szmulik i Wspólnicy. Uważa, że mamy w Polsce wiele gmin historycznych, które w wyniku procesów społecznych czy demograficznych nie nadążają z realizacją zadań publicznych narzucanych przez prawo krajowe czy unijne.

– Dlatego wprowadzenie pewnych rozwiązań należy ocenić pozytywnie, przy czym o realnych skutkach przedmiotowej ustawy będzie można mówić dopiero za kilka lat, gdy będą znane badania oceny skutków regulacji ex post – dodaje profesor.

– Samo rozwiązanie określające warunki łączenia ze sobą gmin, a także powiatów, wydaje się rozsądne, o ile jego skutki będą mierzone efektywnością i elastycznością w realizacji zadań publicznych przez nowe jednostki. Nie ulega jednak wątpliwości, że narzędzie to zawsze powinno być jednak stosowane z dużą ostrożnością – twierdzi Krzysztof Bąk, radca prawny z kancelarii Nowakowski i Wspólnicy. Jak wskazuje, gminy oraz powiaty świadczą dużą część usług publicznych, z których korzystamy jako obywatele, i możliwość ich łączenia, w konkretnym przypadku, skutkować może obniżeniem kosztów tych usług lub ułatwieniami dla obywateli. – Pozytywne efekty łączenia gmin mogą być na przykład widoczne w zakresie organizacji transportu publicznego na obszarze

przekraczającym granice jednej gminy czy też zadań z zakresu szkolnictwa. Gmina utworzona z połączenia dwóch mniejszych jednostek korzystać też będzie z większych środków finansowych. Łatwiej też będzie się ubiegać do dofinansowania do inwestycji realizowanych na poziomie gminy czy powiatu – wylicza prawnik.

Wstrzemięźliwie to rozwiązanie ocenia z kolei sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich Leszek Świtalski. Jego zdaniem gminy i mieszkańcy nie są jeszcze gotowi do łączenia się. Dominuje raczej tendencja odwrotna, czyli dzielenie jednostek. W jego ocenie najpierw trzeba zestandaryzować usługi publiczne, dokończyć informatyzację wszystkich sektorów administracji oraz udostępnić usługi cyfrowe społeczeństwu. Dopiero wtedy – zdaniem sekretarza generalnego ZGW – będzie można rozmawiać o łączeniu gmin i ograniczeniu administracji, ponieważ obywatele nie będą zmuszeni składać wizyt w urzędzie.

WAŻNE : Łączenie gmin, a także powiatów, może spowodować również negatywne skutki, jeśli zastosowano je tylko dla krótkotrwałych efektów i oszczędności.

Zdaniem prof. Bogumiła Szmulika słabością rozwiązań ustrojowych może się okazać fakultatywność oraz założona przez ustawę oddolność inicjowania zmian. – Czy wójt będzie zainteresowany utratą stanowiska, a radny utratą diety – pyta profesor. – W istniejącej obecnie de facto dwuwładzy w gminach, gdzie wójt i rada gminy mają silną legitymację społeczną do sprawowania mandatu, może dojść do jawnej walki politycznej i chaosu decyzyjnego, tym bardziej że zgodnie z nowym art. 4ae ustawy o samorządzie gminnym to rady zainteresowanych gmin inicjują, bez zasięgnięcia opinii czy stanowiska wójta, wydanie rozporządzenia o łączeniu gmin – dodaje.

Zdaniem mecenasa Krzysztofa Bąka łączenie gmin, a także powiatów, jest tylko narzędziem, które zastosowane w konkretnej sytuacji, dla krótkotrwałych efektów i oszczędności, może spowodować również negatywne skutki. – Gmina nie jest tylko obszarem czy jednostką administracji publicznej świadczącej usługi na rzecz ludności. To przede wszystkim zbiorowość jej mieszkańców, wspólnota ludzi zamieszkających na terytorium powiązanych różnego rodzaju więzami, które powinny być ważniejsze niż doraźne oszczędności czy usprawnienia. Dlatego narzędzie to powinno być używane z wyczuciem, a decyzje lokalnych społeczności podejmowane z uwzględnieniem wszystkich za i przeciw – zaznacza Krzysztof Bąk. – Obniżenie kosztów świadczenia jednych usług wiązać się bowiem może z wyższymi dla mieszkańców kosztami dojazdu do siedziby nowo utworzonej gminy w celu załatwienia sprawy, która dotychczas była załatwiana w pobliskiej miejscowości – dodaje prawnik.

Wspólna obsługa

Jednostki samorządu terytorialnego zróżnicowane są pod względem liczby mieszkańców, powierzchni i potencjału ekonomicznego. To sprawia, że w danych warunkach mogą być uzasadnione odmienne modele zarządzania usługami i struktury organizacyjne. Samorząd terytorialny istnieje po to, by, będąc najbliżej mieszkańców, móc organizować proces dostarczania usług zgodnie z lokalnymi potrzebami. Dlatego prawo powinno w większym stopniu umożliwiać wybór sposobu wykonywania zadań publicznych. Do zwiększenia elastycz-

ności w zarządzaniu przyczyni się także większa swoboda w kształtowaniu wybranych struktur. [tabela 1]

Regulacje wszystkich trzech szczebli samorządowych przewidują możliwość przekazania przez organ uchwałodawczy danemu podmiotowi wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej.

– Dzięki temu rozwiązaniu samorząd będzie mógł znacznie efektywniej niż do tej pory kształtować swoją obsługę oraz strukturę jednostek organizacyjnych – twierdzi Tomasz Srokosz, radca prawny, partner w Kancelarii KSP Legal & Tax Advice. Jego zdaniem zarówno pierwotny podział terytorialny, jak i struktura organizacyjna gmin są często niedostosowane do realizacji zadań publicznych. Ponoszą one zbyt duże koszty swojego funkcjonowania, zatem zamiast kilku gmin ze swoją administracją wewnętrzną bardziej opłacalne może być funkcjonowanie jednej gminy z jedną strukturą administracyjną, rozciągająca się także na jednostki organizacyjne, np. zakłady budżetowe. – Gminy mogą podobnie jak podmioty gospodarcze próbować redukować wewnętrzne struktury, aby zarządzanie sprawami publicznymi okazało się bardziej efektywne. Łączenie zarządzania kilkoma jednostkami organizacyjnymi gminy niewątpliwie wpłynie na efektywność oraz koszty zarządzania, ale równocześnie skutkować będzie redukcją zatrudnienia w administracji samorządowej – dodaje prawnik.

a) Jednostki obsługiwane

Usługi będą mogły być świadczone na rzecz:

- jednostek organizacyjnych gminy (powiatu, województwa) zaliczanych do sektora finansów publicznych,
- gminnych (powiatowych, wojewódzkich) instytucji kultury,
- innych zaliczanych do sektora finansów publicznych gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Wspólną obsługę będą mogły prowadzić: urząd gminy (starostwo, urząd marszałkowski), inna jednostka organizacyjna gminy (powiatu, województwa), jednostka organizacyjna związku międzygminnego (związku powiatów) albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego.

b) Forma przekazania zadań

W zależności od formy organizacyjno-prawnej jednostki, która ma być obsługiwana, różna jest podstawa przekazania zadań. Gdy będzie to jednostka organizacyjna zaliczana do sektora finansów publicznych, potrzebna będzie uchwała organu stanowiącego danej jednostki samorządowej. Powinna ona określać:

- jednostkę obsługującą,
- jednostkę obsługiwaną,
- zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Decyzje organu stanowiącego będą miały charakter wiążący dla tych jednostek.

Z kolei organy lub podmioty zarządzające samorządowymi osobami prawnymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych będą mogły powierzyć w drodze porozumienia wykonywanie funkcji obsługowych strukturom stworzonym do tego celu przez jednostki samorządu terytorialnego.

c) Podział zakresu odpowiedzialności

W nowelizacji ustaw ustrojowych zastrzeżono, że zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań,

Tabela 1. Nowelizacje ustaw związanych z łączeniem podmiotów

| Na czym polega zmiana | Przepis zmienianej regulacji |
|--|------------------------------|
| Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.) | |
| Gmina może utworzyć jednostkę organizacyjną pomocy społecznej przez połączenie jej jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Jeżeli połączenie obejmuje ośrodki pomocy społecznej, inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej działają w ramach tego ośrodka. | art. 111a ust. 1 |
| Powiat może utworzyć jednostkę organizacyjną pomocy społecznej przez połączenie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej działających na jego obszarze. Jeżeli połączenie obejmuje powiatowe centrum pomocy rodzinie, to inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej działają w ramach tego centrum. | art. 112a |
| Samorząd województwa może utworzyć jednostkę organizacyjną pomocy społecznej przez połączenie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej działających na jego obszarze. Jeżeli połączenie obejmuje regionalny ośrodek polityki społecznej, to inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej działają w ramach tego ośrodka. | art. 113a |
| Osoba kierująca jednostką powstałą w wyniku połączenia obowiązana jest spełniać obowiązujące wymagania do kierowania co najmniej jedną prowadzoną dotychczas działalnością realizowaną w połączonych jednostkach. | art. 111a ust. 2, art. 113b |
| Osoby zatrudnione na kierowniczych stanowiskach urzędniczych w jednostce powstałej w wyniku połączenia – z wyłączeniem osoby kierującej jednostką – odpowiedzialne za wykonywanie zadań realizowanych dotychczas w połączonych jednostkach obowiązane są spełniać obowiązujące wymagania dla tych stanowisk. | art. 111a ust. 3, art. 113b |
| Ustawa z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1457) | |
| Osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzące żłobki i kluby dziecięce mogą zorganizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną żłobków, klubów dziecięcych lub ich zespołów. | art. 9a ust. 1 |
| Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 332) | |
| Gmina lub powiat mogą zlecić realizację obsługi ekonomiczno-administracyjnej i organizacyjnej prowadzonych przez siebie placówek wsparcia dziennego na podstawie ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.) organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy. | art. 18a ust. 1 |
| Gmina może połączyć placówkę wsparcia dziennego lub inny gminny podmiot wyznaczony do pracy z rodziną z gminną jednostką organizacyjną pomocy społecznej. Jeżeli połączenie obejmuje ośrodek pomocy społecznej, to placówka wsparcia dziennego lub inny gminny podmiot wyznaczony do pracy z rodziną działa w ramach tego ośrodka. | art. 18c ust. 1 |
| Powiat może połączyć placówkę wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym z placówką opiekuńczo-wychowawczą lub z prowadzoną przez siebie jednostką organizacyjną pomocy społecznej. | art. 93 ust. 2b |
| Powiat albo samorząd województwa może połączyć prowadzone przez siebie formy instytucjonalnej pieczy zastępczej z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Jeżeli połączenie obejmuje odpowiednio powiatowe centrum pomocy rodzinie albo regionalne ośrodki polityki społecznej, to formy instytucjonalnej pieczy zastępczej prowadzone są w ramach tych jednostek. | art. 93 ust. 3a |
| Powiat może zlecić realizację obsługi ekonomiczno-administracyjnej i organizacyjnej prowadzonych przez siebie placówek opiekuńczo-wychowawczych na podstawie ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy. | art. 94 |

a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Pozostawienie w gestii kierowników jednostek obsługiwanych tych kompetencji uwzględnia ukształtowanie odpowiedzialności w jednostkach organizacyjnych sektora finansów publicznych. Uprawnienia te, jako podstawa odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej, nie mogą zostać przekazane na inny podmiot, np. na kierownika jednostki zapewniającej wspólną obsługę.

Dodano również inny przepis, zgodnie z którym w przypadku przekazania obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości są one przekazywane w całości. Oznacza to m.in., że w porozumieniu oraz w uchwale nie można powierzyć np. wyłącznie obowiązków z zakresu rachunkowości, pozostawiając sprawozdawczość w jednostce obsługiwanej. Przepis ten jest konieczny z uwagi na wprowadzenie jasnych zasad odpowiedzialności za realizację obowiązków na gruncie ustawy z z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.).

WAŻNE: Obecnie funkcjonujące centra usług wspólnych mogą działać na dotychczasowych zasadach nie dłużej niż przez rok od dnia wejścia w życie nowelizacji.

Nowelizacja zmienia także art. 53 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.). W dodanym ust. 5 ustalono, że kierownik jednostki obsługującej jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość jednostki obsługiwanej. Zadaniem tego przepisu jest uregulowanie zasad odpowiedzialności za realizowane zadania. Podział tej odpowiedzialności opiera się na zasadzie – tyle odpowiedzialności, ile zadań.

W celu zapewnienia ciągłości obecnie funkcjonujących centrów usług wspólnych art. 48 nowelizacji przewiduje, że mogą one działać na dotychczasowych zasadach nie dłużej niż przez rok od dnia jej wejścia w życie.

Wspólne wykonywanie obowiązków

Zgodnie z art. 64 ust. 1 u.s.g. w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Na mocy art. 65 u.s.p. podobne uprawnienie przysługuje powiatom. Z przepisów ustrojowych wynika, że powołanie tych podmiotów, mających osobowość prawną, może nastąpić w określonym celu. Zgodnie z nowelizacją z 25 czerwca 2015 r. tym celem może być wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna jednostek organizacyjnych gmin (powiatów). Oprócz tej kwestii gruntownie zmodyfikowane zostały procedura tworzenia związków międzygminnych (powiatów) i tryb zmiany statutu związków. Poniżej omówiono postępowanie odnoszące się do związków międzygminnych. Identyczne rozwiązania zawarte zostały w nowelizacji regulacji ustrojowej powiatu.

a) Uproszczenie procedury tworzenia związków

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 67 ust. 1 u.s.g. utworzenie związku oraz przystąpienie gminy do związku wymagają przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady odpowiednio przez rady zainteresowanych gmin albo radę zainteresowanej gminy. Przepis ten określa procedurę przystąpienia jednostki do już działającego związku. Dotychczasowa regulacja nie mówiła nic na ten temat.

W myśl dodanych do art. 67 ust. 1a-1c u.s.g. projekt statutu związku podlegać będzie uzgodnieniu z wojewodą. Zajęcie stanowiska przez wojewodę będzie następować w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu statutu. W postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku gminy zamierzające utworzyć związek będzie reprezentował wójt jednej z gmin upoważniony przez wójtów pozostałych gmin.

Nowelizacja zakłada, że jeżeli wojewoda nie przedstawi negatywnego stanowiska w terminie 30 dni, projekt będzie

uważany za uzgodniony. Ewentualne niezgodnienie projektu statutu podlegać będzie kontroli sądu administracyjnego na podstawie istniejących już rozwiązań prawnych. Stosować się będzie tu odpowiednio art. 89 ust. 2 i art. 98 u.s.g.

WAŻNE : Jeżeli wojewoda nie przedstawi negatywnego stanowiska w terminie 30 dni, projekt statutu związku będzie uważany za uzgodniony

Nowa procedura ma uprościć tworzenie związku międzygminnego. Przyjęcie zasady uzgadniania projektu statutu z wojewodą ma wykluczyć ewentualną konieczność ponownego przeprowadzenia całego postępowania od początku w razie uchylecia uchwały przez ten organ nadzoru, tak jak przewiduje dotychczasowy stan prawny.

W myśl dodanych do art. 67 ust. 2a i 2b u.s.g. statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu. Dotychczas kwestie te były uregulowane w art. 68 u.s.g. Nowelizacja zmienia treść tego przepisu. Ustala się w nim procedurę rejestracji związku. Rejestr związków tak jak dotychczas prowadzi będzie minister administracji i cyfryzacji. Wpis w rejestrze związków międzygminnych będzie dokonywany na podstawie zgłoszenia wojewody. Zgłoszenie opatrywane będzie przez wojewodę bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu ustawy z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 262). Zgłoszenie będzie musiało zawierać deklarację wojewody, że nadesłana przez związek dokumentacja jest zgodna z prawem. Organ rejestrowy będzie rejestrować statut w rejestrze. Następnie wojewoda dokona publikacji obwieszczenia o statucie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. [tabela 2]

Tabela 2. Procedura tworzenia związku

| Tak jest | Tak będzie |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> Gminy chcące przystąpić do związku międzygminnego informują o tym zamiarze wojewodę. Rady zainteresowanych gmin podejmują uchwały o utworzeniu związku międzygminnego zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Rady zainteresowanych gmin przyjmują statut związku międzygminnego bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada wojewodzie uchwały rady gminy w sprawie: <ul style="list-style-type: none"> – utworzenia związku międzygminnego, – przyjęcia statutu związku międzygminnego, w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Wojewoda w ciągu 30 dni od przedłożenia uchwał może stwierdzić nieważność któregoś aktu albo ich obu. Utworzenie związku musi zostać zgłoszone do rejestru związków prowadzonego przez ministra administracji i cyfryzacji. Następuje to za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę związku. Do zgłoszenia powinna być dołączona m.in. informacja właściwego wojewody o zgodności z prawem uchwał o utworzeniu oraz o przyjęciu statutu związku międzygminnego. Wojewoda, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o rejestracji związku, zarządza ogłoszenie statutu związku w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego jest dniem ogłoszenia statutu. W tym momencie związek międzygminny nabywa osobowość prawną. | <ol style="list-style-type: none"> Gminy chcące przystąpić do związku międzygminnego informują o tym zamiarze wojewodę. Gminy zamierzające utworzyć związek opracowują projekt statutu. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jednej z gmin upoważniony przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miasta) pozostałych gmin przekazuje wojewodzie do uzgodnienia projekt statutu związku. Jeżeli wojewoda nie przedstawi negatywnego stanowiska w terminie 30 dni od dnia przekazania projektu statutu, oznaczać to będzie, że został on uzgodniony. Rady zainteresowanych gmin podejmują uchwały o utworzeniu związku międzygminnego zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Rady zainteresowanych gmin przyjmują statut związku międzygminnego bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada wojewodzie uchwały rady gminy w sprawie: <ul style="list-style-type: none"> – utworzenia związku międzygminnego, – przyjęcia statutu związku międzygminnego, w ciągu siedmiu dni od dnia ich podjęcia. Wpisu w rejestrze związków międzygminnych dokonuje się na podstawie zgłoszenia wojewody. Wojewoda, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o rejestracji związku, zarządza ogłoszenie statutu związku w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego jest dniem ogłoszenia statutu. W tym momencie związek międzygminny nabywa osobowość prawną. |

b) Zmiana statutu

W myśl obowiązującego obecnie art. 67 ust. 3 u.s.g. zmiana statutu następuje w trybie przewidzianym dla jego ustanowienia. Wprowadzony do ustawy nowy art. 67a reguluje odrębnie procedurę zmiany statutu. Nowa regulacja ma uprościć dotychczasowe postępowanie w tym zakresie.

Przewiduje się, że organ stanowiący związku przyjmować będzie projekt uchwały w sprawie zmiany statutu i będzie go przysyłał wojewodzie do uzgodnienia. Jeżeli ten nie przedstawi negatywnego stanowiska w terminie 30 dni, to projekt będzie uznany za uzgodniony.

Ewentualne niezgodnienie projektu statutu podlegać będzie kontroli sądu administracyjnego. W przypadku uzgodnienia projektu statutu zgromadzenie związku będzie mogło podjąć uchwałę o zmianie statutu. Wojewoda będzie związany wcześniejszym uzgodnieniem treści statutu. Podjęta uchwałę zmieniającą statut związku przewodniczący zgromadzenia związku przekaze w terminie siedmiu dni od dnia jej podjęcia radom gmin uczestniczących w związku, a w przypadku gdy uchwała zmieniająca dotyczy przystąpienia do związku nowej gminy – również radzie tej gminy.

Rada gminy będzie mogła, w formie uchwały, wnieść sprzeciw w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skutkami protestu będą wstrzymanie wykonania uchwały zgromadzenia i wymóg ponownego rozpatrzenia sprawy.

Jeżeli żądna z gmin członkowskich nie wniesie protestu, to zgromadzenie przekaze uchwałę do wojewody, który oceni jej legalność. Następnie – w odróżnieniu od dotychczasowej procedury – całość nadesłanej przez związek dokumentacji pozostanie u wojewody. Ten zgłaszać będzie ministrowi administracji i cyfryzacji w postaci elektronicznej dane, które organowi rejestrowemu potrzebne będą do uzupełnienia informacji zwartych w rejestrze. Następnie wojewoda będzie dokonywał publikacji obwieszczenia o zmianie statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Rezygnacja z podejmowania uchwał przez rady gmin członkowskich pozwoli na skrócenie czasu trwania procedury.

Modyfikacja jak ustanowienie

1. Zgromadzenie związku podejmuje uchwałę w sprawie projektu zmiany statutu.
2. Następuje przekazanie uchwały w sprawie zmiany statutu wojewodzie w celu uzgodnienia.
3. Wojewoda wyraża stanowisko w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały.
4. W przypadku uzgodnienia projektu statutu zgromadzenie związku podejmuje uchwałę o zmianie statutu.
5. W terminie siedmiu dni od dnia podjęcia uchwały zmieniającej statut przewodniczący zgromadzenia przekazuje ją radom gmin uczestniczącym w związku (gdy uchwała zmieniająca dotyczy przystąpienia do związku nowej gminy – przedkłada ją również radzie tej gminy).
6. W terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały zmieniającej statut związku rada gminy może, w formie uchwały, wnieść sprzeciw. Jego wniesienie wstrzymuje wykonanie uchwały zmieniającej statut związku.
7. Zmiana statutu związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

OPINIA EKSPERTA



STEFAN PŁAŻEK

adiunkt w Katedrze
Prawa Samorządu Terytorialnego UJ

Trudno o bardziej dobitny przykład złej legislacji niż ustawa z 25 czerwca 2015. I to we wszystkich wymiarach – metodologicznym, merytorycznym, intencyjnym. Nie wolno pod płaszczykiem np. zmian w samorządzie gminnym nowelizować kilkudziesięciu innych ustaw, w dodatku w większości niemających żadnego związku z samorządem terytorialnym. Taka technika służy zazwyczaj ukryciu w chaotycznym gąszczu tych przepisów nowelizacji, którymi ich autor raczej nie chciałby się oficjalnie chwalić. Co do łączenia gmin – jest to proces rzadki, a zawsze doniosły. Powinien być załatwiany indywidualnymi aktami normatywnymi. Daleko potrzebniejsze byłyby przepisy na okoliczność sytuacji upadłości gminy i przepisy zapobiegające zawczasu takiej sytuacji. Zachęta podatkowa zawarta w art. 27 nowelizacji została skierowana do gmin najuboższych, ale i dla nich jest nazbyt skromna, by wyzywać się własnej podmiotowości. Wystarczy poczekać np. rok, by przekonać się o całkowitej martwocie tego przepisu. Na domiar złego znów zostaje zastosowana fatalna koncepcja powierzenia na długi czas spraw łączących się jednostek komuś ustanowionemu arbitralnie przez premiera. Ustawa nie wymaga przy tym, ani by ten ktoś był zorientowany w regionalnych realiach, ani by umiał choćby pisać i czytać. Podobnie rzecz się ma z instytucją związków powiatowo-gminnych i centrów obsługi administracyjnej. Zgadzam się w pełni z opinią, że instytucja takich związków jest sprzeczna z koncepcją zadań powiatów. Nawet dotychczasowe możliwości koalicji jednostek samorządu terytorialnego nie były zbyt wykorzystywane, a tworzy się nowe. Co zaś się tyczy możliwości powoływania centrów obsługi administracyjnej, to elementarne wymogi prawa publicznego nie pozwalają na rzucanie haseł tak ogólnych w podstawowej przeciwieństwie kompetencji administracyjnoprawnych danej jednostki. Podobnie rzecz się przedstawia z opcją powoływania w gminie lub w powiecie dla kilku podmiotów „wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej”. Z braku jakichkolwiek konkretniejszych wskazówek zmuszony jestem kwalifikować to jako jedynie beztreściowy bełkot. W dodatku ta sama ustawa w art. 13 (nowelizującym ustawę o rachunkowości) nie zdejmuje z kierownika jednostki odpowiedzialności z tytułu nadzoru w przypadku powierzenia obsługi finansowej jednostki jakiegokolwiek podmiotowi zewnętrznemu. Kierownik straciłby zatem przez taki outsourcing na rzecz gminy znaczną część swojej i swej wiedzy, lecz nadal byłby za wszystko odpowiedzialny. To obłąkany pomysł. A jest już prawem.

c) Likwidacja związku

Dodany art. 67b u.s.g. wskazuje wprost, że likwidacja związku następuje zgodnie z zasadami określonymi w statucie. Po zakończeniu tego procesu związek przekaze wojewodzie informację o zakończeniu likwidacji oraz wnioski o wykreślenie związku z rejestru.

Nowelizacja ma usunąć obecne trudności w stosowaniu przepisów wynikające z tego, że regulacje dotyczące zmiany statutu związku oraz jego likwidacji znalazły się w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji z 18 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków (Dz.U. nr 131, poz. 1472). Akt ten jednak nie przedstawia szczegółowo całej procedury, lecz nakazuje – poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania – wykorzystanie re-

gulacji dotyczących tworzenia związków międzygminnych. Należy także zauważyć, że zmieniony został art. 67 ust. 2 pkt 8 u.s.g. Przepis ten dotyczy obowiązkowego postanowienia statutu. Dotychczas należało w nim określić zasady likwidacji związku. Obecnie będzie trzeba ustalić także tryb tej likwidacji.

Powiat razem z gminą

Dotychczasowe regulacje nie przewidywały możliwości utworzenia związku, którego członkami byłyby zarówno gminy, jak i powiaty. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu nowelizacji, specyfika tzw. obszarów metropolitalnych powoduje, że określone formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego nie są dla nich wystarczające. Jest to istotne, ponieważ ważny charakter zadań publicznych, np. w zakresie transportu, niejednokrotnie wykracza poza zakres właściwości jednego szczebla samorządu terytorialnego. Dlatego postanowiono wprowadzić możliwość powoływania związków powiatowo-gminnych. Kwestie te uregulowane zostały w dodanych art. 72a–72c u.s.p. i art. 73b u.s.g.

Przekazanie zadań

Mechanizm funkcjonowania związku powiatowo-gminnego będzie identyczny z istniejącymi rozwiązaniami dotyczącymi związków międzygminnych oraz związków powiatów. Tak jak dotychczas, jednostki tworzące związek będą mogły przekazywać do realizacji na jego rzecz określone w statucie zadania publiczne (w tym wydawanie decyzji administracyjnych).

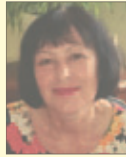
WAŻNE : Powiat będzie decydował o tym, czy przekazuje do związku całość obowiązków, czy też jedynie ich część (w aspekcie terytorialnym)

Związek będzie wykonywał te zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Szczegółowe określenie zakresu tych zadań następować będzie w statucie związku uzgodnionym z wojewodą. Dla przykładu związek tworzony przez powiat oraz np. 2/3 gmin z jego terenu będzie realizował zadania zarówno powiatowe, jak i gminne. Będzie je można realizować na obszarze gmin członków. Natomiast zadania powiatowe w zależności od zapisów w statucie albo na terytorium gmin członkowskich, albo dla wszystkich gmin w powiecie. Innymi słowy, powiat jako członek związku będzie decydował o tym, czy przekazuje do związku całość obowiązków, czy też jedynie ich część (w aspekcie terytorialnym).

Warto odnotować, że w obecnym stanie prawnym związki międzygminne mogą realizować zadania powiatów, niemniej jednak wymagane jest w tym zakresie zawarcie odpowiedniego porozumienia pomiędzy związkiem a powiatem. Nowe rozwiązania umożliwią zarówno gminom, jak i powiatom udział w związku na zasadach członka z prawem reprezentacji w organach, partycypacji w kosztach i odpowiedzialności. To członkowie związku będą rozstrzygać w statucie o zasadach reprezentacji w zgromadzeniu związku (np. poprzez określenie liczby reprezentantów każdej z jednostek albo poprzez ustalenie siły głosu w zgromadzeniu), a także o zasadach udziału w kosztach działalności związku.

Rozwiązania te nie ograniczają terytorialnie możliwości tworzenia takiego związku do powiatu i gmin znajdujących się na jego terenie, jak również nie określają kategorii zadań realizowanych przez związek. Tak jak obecnie, nie ma ograniczenia w zakresie tworzenia związków międzygminnych i powiatowych oraz zawierania porozumień między związkami a powiatami albo organami administracji rządowej.

OPINIA EKSPERTA



DANUTA BOJARSKA

dyrektor
Miejskiego Ośrodka
Pomocy Społecznej
w Stargardzie Szczecińskim

Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw umożliwia m.in. tworzenie jednostki obsługującej lub przejęcie zadań z zakresu pomocy społecznej przez ośrodek pomocy społecznej. Analizując sytuację w naszym mieście, uważam, że w najbliższym czasie nie zostaną wprowadzone zmiany na podstawie tej ustawy. Władze samorządowe przekazały do realizacji określone zadania Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej (MOPS), a część z nich, np. prowadzenie Środowiskowego Domu Samopomocy, Domu Dziennego Pobytu dla Osób Starszych, Gminnego Ośrodka Wsparcia, schroniska dla osób bezdomnych, świetlic środowiskowych, przekazano organizacjom pozarządowym. Poza MOPS nie ma innych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a co za tym idzie, nie ma czego z czym łączyć. W związku z tym, że MOPS jest dużym ośrodkiem (realizuje poza pomocą społeczną przyznawanie i wypłatę świadczeń rodzinnych i Funduszu Alimentacyjnego, dodatków mieszkaniowych, stypendiów, zadania z zakresu wspierania rodziny itd.), nie widzę możliwości, aby obsługę mogły prowadzić urząd gminy lub inna jednostka obsługująca z uwagi na specyfikę realizowanych zadań. Wiąże się to z koniecznością stałych kontaktów z księgowością, a w grudniu każdego roku konieczne jest niemal codzienne analizowanie wydatków. Natomiast wchłanianie przez OPS pozostałych jednostek organizacyjnych może być wskazane i celowe w pewnych miejscowościach, a w innych już nie. Z uwagi na to, że ustawa umożliwia, a nie nakazuje, wprowadzenie zmian w zakresie pomocy społecznej na szczeblu gminnym, należy mieć nadzieję, że władze gminne będą te zadania przekazywały do realizacji w sposób racjonalny i dla dobra ogółu.

Nowe przepisy jako elastyczne umożliwią dostosowywanie przez samorząd rozwiązań, pod nadzorem wojewody, do uwarunkowań i potrzeb lokalnych, które w związku z rozwojem i zmianami społeczno-gospodarczymi ewoluują w czasie.

Nowa regulacja umożliwia tworzenie związków powiatowo-gminnych, lecz także przystępowanie do obecnie funkcjonujących związków tych podmiotów. Oznacza to, że powiat może przystąpić do związku międzygminnego, jak również gmina do związku powiatów. W takim przypadku następuje przekształcenie związku międzygminnego (powiatów) w związek powiatowo-gminny.

Ocena rozwiązań

Możliwość łączenia się gmin i powiatów w związki gminno-powiatowe pozwoli elastyczniej zarządzać np. usługami publicznymi na terenie określonej gminy i powiatu. Co ważne, jako cel związku gmin może zostać wskazana ich wspólna obsługa – stwierdza Tomasz Srokosz, radca prawny.

Natomiast zdaniem prof. Bogumiła Szmulika możliwość tworzenia związków powiatowo-gminnych stanowi potwierdzenie, że z funkcjonalnego punktu widzenia powiatów w Polsce jest zbyt dużo i zadania publiczne skuteczniej można realizować przez większe podmioty. W jego ocenie minusem projektowanych zmian będzie rozmycie trójszczeblowego podziału terytorialnego kraju, powstanie bowiem wiele podmiotów realizujących zadania publiczne o strukturze hybrydowej. – Ustawę tę można zatem określić jako „pełzającą korektę” struktury terytorialnej samorządu terytorialnego – podsumowuje profesor.