



**Stanowisko
Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych¹
Łódź, dn. 25 stycznia 2017 r.**

w sprawie: **potrzeby dokonania całościowego przeglądu systemu prawa samorządowego**

W ostatnich latach w dyskusjach dot. samorządu terytorialnego (m.in. w kontekście obchodzonej w 2015 r. 25. rocznicy restytucji samorządu terytorialnego w Polsce) coraz mocniej – oprócz finansowych aspektów – podkreślane są zasadnicze, piętrzące się trudności w zarządzaniu usługami publicznymi i funkcjonowaniu samorządów lokalnych. Trudności te wynikają z generalnego stanu chaosu, w którym pogrążony jest system prawa, w tym zwłaszcza z dysfunkcji prawa samorządowego, które od wielu lat podlega w praktyce stanowienia prawa wielokrotnym, przypadkowym i doraźnym zmianom. Chaos w systemie norm prawnych, regulujących działalność samorządu lokalnego, prowadzi do ograniczenia zagwarantowanej w Konstytucji RP samodzielności samorządów i wypaczenia ich podstawowej, określonej w ustawie zasadniczej misji, jak również do dalszego drastycznego pogarszania się generalnej kondycji (w tym finansowej) samorządów oraz obniżania się w niektórych dziedzinach poziomu świadczonych usług publicznych, bądź też nieosiągnięcia przez nie poziomu, które mogłyby uzyskać w przypadku bardziej uporządkowanego stanu prawa. W szczególności w ostatnich latach, nasilają się problemy wynikające z częstej zmiany ustaw i rozporządzeń, generalnej niespójności systemu prawa (przybierającej częstokroć obraz logicznej sprzeczności pomiędzy stanowionymi normami prawnymi) oraz nadregulacji (której jednocześnie towarzyszą destrukcyjne zjawiska braku efektywnej ochrony wartości istotnych dla prawidłowego funkcjonowania całego kraju, w tym wspólnot lokalnych).

W związku z powyższym, Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych (OPOS) wnioskuje do Rządu RP o dokonanie systemowego przeglądu prawa samorządowego. Przegląd ten powinien zostać dokonany przez powołane z inicjatywy Rządu (we współpracy z Parlamentem oraz samorządem lokalnym) zespoły złożone z wybitnej klasy praktyków i teoretyków prawa, których prace w pierwszej kolejności dotyczyłyby kilku kluczowych dziedzin w ramach prawa samorządowego (np. ustrój, finanse samorządów, oświata samorządowa, pomoc

¹ Stanowisko OPOS zostało przyjęte przez następujące organizacje-sygnatariuszy Porozumienia:

Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych
Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza
Stowarzyszenie Związków Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego
Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski
Śląski Związek Gmin i Powiatów
Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego
Związek Gmin Lubelszczyzny
Związek Gmin Pomorskich
Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich

społeczna etc.). OPOS popiera również Wniosek XI Kongresu Miast Polskich, przyjęty w Krakowie w dniu 8 listopada 2013 r. w sprawie powołania komisji kodyfikacyjnej ds. prawa samorządowego. Naszym zdaniem komisja kodyfikacyjna powinna rozpocząć swoje prace po dokonaniu generalnego przeglądu prawa samorządowego oraz po zapoznaniu się z rekomendacjami poszczególnych zespołów tematycznych.

Porządkowanie systemu prawa samorządowego powinno uwzględniać dotychczasowy dorobek praktyki samorządowej, orzecznictwa i doktryny prawa, przy jednoczesnym dążeniu do unikania różnicowania rozwiązań zawartych w ustrojowych rozwiązaniach samorządowych tam, gdzie jest ono nieuzasadnione. Wprowadzanie ładu do prawa samorządowego mogłoby być elementem generalnej próby porządkowania całego systemu prawnego (przedsięwzięcia z całą pewnością gigantycznego, wymagającego rozłożenia na szereg etapów i wiele lat, jednak koniecznego z punktu widzenia zasadniczego zwiększenia ładu, umożliwiającego bardziej sprawne funkcjonowanie gospodarki, zwiększenia bezpieczeństwa Państwa, obywateli, podmiotów gospodarczych, organizacji obywatelskich i wszystkich korporacji publicznych). Podczas 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego powstało wiele regulacji prawnych. Powstały rozwiązania korzystne, usprawniające działania systemu, ale również te, które nie odpowiadają aktualnym wyzwaniom, nie mówiąc już o tych, które znacząco zwiększały poziom chaosu w systemie, niejednokrotnie wynikając z dominacji interesów partykularnych, a braku myślenia w kategoriach dobra publicznego oraz całościowego, zintegrowanego podejścia systemowego. Stanowione często wkrótce po uchwaleniu ustawy nowelizacje bądź też całkowicie nowe rozwiązania prawne występują w wielu wypadkach w oderwaniu od całości regulacji, pogłębiając częstokroć poważną niewydolność systemu.

Porządkowanie systemu prawa samorządowego, obejmujące w/w analizy i w drugim etapie działalność komisji kodyfikacyjnej, winny przede wszystkim wypływać z założenia, iż przepisy prawa tworzą z natury rzeczy jedynie merytoryczne ramy poszczególnych dziedzin, w których funkcjonuje samorząd lokalny (a w ich obrębie wskazane byłoby ustanowienie dobrze przemyślanych minimalnych standardów, zwłaszcza dot. świadczenia usług publicznych), zaś organy samorządowe odpowiadają za sposób organizacji swojej pracy i realizowania usług publicznych. Zwiększenie samodzielności w organizacji wykonywania zadań jednostek samorządu lokalnego to jeden z warunków optymalizacji kosztów funkcjonowania wspólnot lokalnych (a także całego sektora finansów publicznych), racjonalizacji zarządzania oraz podwyższenia jakości usług publicznych. Wyżej wzmiankowane porządkowanie systemu prawa samorządowego musiałoby się w naszym przekonaniu konsekwentnie opierać na zasadniczej zmianie podstawowych, nie zawsze wyrażonych *expressis verbis* zasad filozofii prawa, tj. konsekwentnego wdrożenia zasady subsydiarności oraz odejścia od przekonania, iż prawo tworzy rzeczywistość, podczas gdy w istocie rzeczy jedynie ją reguluje.

