

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym	Data sporządzenia 01.04.2021
Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące: Minister Członek Rady Ministrów Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Minister Członek Rady Ministrów Michał Cieślak	Źródło: Inne
Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu 22 694 68 85	Nr w wykazie prac UD233

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt zmiany ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) dotyczy wprowadzenia możliwości zawierania porozumień przez związek międzygminny i gminę w sprawie powierzenia zadań publicznych oraz - analogicznie - przez związek powiatowo-gminny i gminę w sprawie powierzenia zadań publicznych.

W obecnym stanie prawnym gminy, które chcą powierzyć wykonanie zadań publicznych innej jednostce samorządu terytorialnego lub związkowi jednostek samorządu terytorialnego, mogą skorzystać z dwóch rozłącznych możliwości:

- 1) zawrzeć porozumienie międzygminne z inną gminą na podstawie art. 74 u.s.g. (o ile gmina przejmująca nie jest już w zakresie tych zadań publicznych członkiem związku międzygminnego lub powiatowo-gminnego);
- 2) albo przystąpić do związku międzygminnego na podstawie art. 64 i nast. u.s.g.

W aktualnym stanie prawnym wykluczone jest natomiast skorzystanie z rozwiązania pośredniego polegającego na zawarciu przez gminę porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych związkowi międzygminnemu (powiatowo-gminnemu). W praktyce zatem gminy sąsiadujące z innymi gminami, które są już członkami związku międzygminnego (powiatowo-gminnego), nie mogą przekazać realizowanych przez siebie zadań publicznych ani na rzecz takich gmin, ani na rzecz takiego związku międzygminnego (powiatowo-gminnego) inaczej niż przez przystąpienie do takiego związku. Rozwiązanie to jest jednak wysoce sformalizowane i długotrwałe, które nie uwzględnia realiów funkcjonowania sfery komunalnej i niewystarczająco odpowiada na potrzeby gmin, uniemożliwiając im w sposób elastyczny reagować na potrzeby lokalne. Przystąpienie gminy do związku międzygminnego (powiatowo-gminnego) jest bowiem procedurą długotrwałą: wymaga zmiany statutu związku, uzgodnienia zmiany statutu z wojewodą, podjęcia uchwał przez rady wszystkich gmin uczestniczących w związku oraz gminy aspirującej do związku, ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wreszcie - wpisu w rejestrze związków międzygminnych przez właściwego ministra. Przystąpienie gminy do związku międzygminnego nakłada długotrwałe i nieokreślone w czasie zobowiązania na gminę, z których nie będzie się mogła uwolnić inaczej niż przez wystąpienie ze związku. Wreszcie wystąpienie gminy ze związku wymaga przeprowadzenia długotrwałej i sformalizowanej procedury.

Z tych względów w praktyce małe gminy nie są zainteresowane przystępowaniem do związku międzygminnego, zwłaszcza w sytuacji, gdy chciałyby jedynie przejściowo przekazać określone zadania publiczne, bez wiązania się trwałym stosunkiem członkostwa w związku międzygminnym (powiatowo-gminnym). W efekcie rezygnują one z przystępowania do takiego związku, a nie mogąc inaczej przekazać swych zadań, realizują je samodzielnie, nie gwarantując wysokiego poziomu zaspokajania potrzeb lokalnych.

Problem ten dotyczy zwłaszcza małych gmin (wiejskich lub peryferyjnych), których ograniczony potencjał ekonomiczny, techniczny lub organizacyjny, nie pozwala na podnoszenie poziomu realizacji zadań publicznych. Dotyczy to w szczególności takiego zadania jak gospodarowanie odpadami komunalnymi, którego realizacja stawia przed gminami coraz wyższe wymagania formalne i organizacyjne, oraz organizacji transportu publicznego, która z kolei wymaga nie tylko stałego podnoszenia poziomu jakości tych usług, ale także elastyczności i szybkiego reagowania na potrzeby lokalnej społeczności.

Brak możliwości powierzania przez gminy zadań publicznych związkowi międzygminnemu (powiatowo-gminnemu) w innej formie niż poprzez przystąpienie do takiego związku jest o tyle rozwiązaniem niekonsekwentnym, iż na gruncie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym dopuszczono możliwość zawierania porozumień przez związek międzygminny z powiatem w sprawie powierzenia określonych zadań publicznych, choć przecież konsekwencja systemowa wymagałaby przyjęcia, że jest to niedopuszczalne, a powiat i związek międzygminny zainteresowane przekazaniem zadań powinny wyłącznie tworzyć związek powiatowo-gminny, nie zaś zawierać porozumienia w sprawie powierzenia określonych zadań publicznych.

Brak możliwości powierzania przez gminy zadań publicznych związkowi międzygminnemu (powiatowo-gminnemu) w innej formie niż poprzez przystąpienie do takiego związku nie ma żadnego aksjologicznego lub systemowego uzasadnienia, lecz jest jedynie pochodną aktualnego rozumienia przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zmiana tych przepisów da gminom elastyczne narzędzie realizowania zadań publicznych z korzyścią dla jakości ich realizacji.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Rozwiązaniem przedstawionego problemu jest ustawowe wprowadzenie możliwości zawierania przez gminy i związki międzygminne lub powiatowo-gminne porozumień w sprawie powierzenia zadań publicznych, przy zachowaniu dotychczasowych instrumentów prawnych w postaci: 1) zawierania porozumień międzygminnych z inną gminą na podstawie art. 74 u.s.g. oraz 2) tworzenia i przystępowania do związków międzygminnych na podstawie art. 64 i nast. u.s.g.

Cel ten może być zrealizowany poprzez zmianę ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez:

1) dodanie art. 74a u.s.g. o następującym brzmieniu:

„art. 74a. 1. Związek międzygminny i gmina nie będąca członkiem tego związku międzygminnego mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia związkowi międzygminnemu określonych przez nie zadań publicznych.

2. Związek międzygminny wykonujący zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki gminy, związane z powierzonymi mu zadaniami, a gmina ta ma obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

3. Postanowienia ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do porozumień zawieranych przez związek powiatowo-gminny i gminę nie będącą członkiem tego związku powiatowo-gminnego.”;

2) zmianę w art. 18 w ust. 2 pkt 12 u.s.g. poprzez nadanie mu następującego brzmienia:

„12) podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi jednostkami samorządu terytorialnego lub związkami jednostek samorządu terytorialnego oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku;”

Dodanie art. 74a u.s.g. umożliwi gminie nie będącej członkiem związku międzygminnego lub powiatowo-gminnego powierzanie zadań publicznych takiemu związkowi bez konieczności przystępowania tej gminy do związku, co ułatwi nawiązywanie współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego (ze względu na łatwość zawierania porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego i związkami jednostek samorządu terytorialnego), a tym samym otworzy gminom nie należącym do związku międzygminnego lub powiatowo-gminnego możliwość powierzania zadań publicznych takim związkom, bez konieczności zachowania wysoce

sformalizowanej procedury przystępowania do związku międzygminnego lub powiatowo-gminnego. Rozwiązanie takie przyczyni się do usprawnienia wykonywania zadań publicznych i efektywnego wykorzystania środków publicznych zwłaszcza na obszarze gmin o małym potencjale finansowym i organizacyjnym (gminy wiejskie).

Z kolei zmiana brzmienia w art. 18 w ust. 2 pkt 12 u.s.g. jest pochodną powyższej zmiany i ma na celu wprowadzenie zapisu kompetencyjnego pozwalającego radom gmin na współdecydowanie o zawieraniu porozumień ze związkami jednostek samorządu terytorialnego, analogicznie jak ma to miejsce w obecnym stanie prawnym w odniesieniu do porozumień międzygminnych.

Wprowadzenie proponowanych zmian nastąpi bez uszczerbku dla dotychczasowych form współpracy gmin i związków jednostek samorządu terytorialnego, bowiem dotychczasowe formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w postaci zawierania porozumień międzygminnych oraz tworzenia i przystępowania do związków międzygminnych zostaną w całości zachowane. Proponowane zmiany wyeliminują natomiast formalną barierę nawiązania współpracy pomiędzy gminami a związkami jednostek samorządu terytorialnego, przyczyniając się do rozwoju związków jednostek samorządu terytorialnego, które w obecnym stanie prawnym ograniczają swoją działalność wyłącznie do obszaru gmin członkowskich, a w konsekwencji przyczynią się do lepszego zaspokajania potrzeb lokalnych.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Problem nie jest objęty prawem UE.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Związki międzygminne	195	Rejestr publiczny	Pozytywne
Związki powiatowo-gminne	13	Rejestr publiczny	Pozytywne
Gminy	2 477	Rejestr publiczny	Pozytywne

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projektowane rozporządzenie zostanie zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”.

Projekt zostanie poddany konsultacjom publicznym, które będą trwały 14 dni.

W ramach konsultacji publicznych projekt otrzymają następujące podmioty:

- 1) Związek Miast Polskich
- 2) Związek Powiatów Polskich
- 3) Związek Gmin Wiejskich
- 4) Związek Województw RP
- 5) Unia Metropolii Polskich.

W ramach opiniowania projekt otrzymają:

- 6) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 7) Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 8) Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej;
- 9) Rada Dialogu Społecznego;
- 10) Business Centre Club – Związek Pracodawców;
- 11) Niezależny Samorządowy Związek Zawodowy „Solidarność”;

- 12) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
 - 13) Forum Związków Zawodowych;
 - 14) Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 15) Konfederacja Lewiatan;
 - 16) Związek Przedsiębiorców i Pracodawców;
 - 17) Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- Wyniki konsultacji zostaną omówione po ich zakończeniu w raporcie z konsultacji publicznych i z opiniowania.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)		Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	<i>Ł q cz ni e (0 - 1 0)</i>
Dochody ogółem		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania	Nie dotyczy												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Proponowana zmiana nie wpływa bezpośrednio na sektor finansów publicznych.												
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe													
Skutki													

Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Ł q c z n i e (0 - 1 0)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak wpływu						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Poprawa jakości usług komunalnych świadczonych przez gminy dla społeczności lokalnej						
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Nie dotyczy.							
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu								
☐ nie dotyczy								
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).					☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy			
☒ zmniejszenie liczby dokumentów ☒ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: ...					☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: ...			
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.					☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy			
Komentarz:								

Proponowane zmiany nie spowodują zwiększenia obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych). Przeciwnie - zmiany te, otwierając gminom możliwość powierzania zadań publicznych związkowi międzygminnemu lub związkowi powiatowo-gminnemu, upraszczają i przyspieszają procedurę powierzania zadań publicznych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Istota proponowanego rozwiązania sprowadza się do możliwości zastosowania przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego (gminę oraz związek międzygminny lub związek powiatowo-gminny) instrumentu prawnego w postaci porozumienia poprzedzonego uchwałami organów stanowiących tych jednostek obok - wymuszonej w obecnym stanie prawnym - konieczności wyczerpania sformalizowanej procedury przystępowania do związku międzygminnego (powiatowo-gminnego), wymagającej wykonania kolejno szeregu czynności: zmiany statutu związku, uzgodnienia zmiany statutu z wojewodą, podjęcia uchwał przez wszystkie rady gmin uczestniczących w związku oraz gminy aspirującej do związku, ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wreszcie - wpisu w rejestrze związków międzygminnych przez właściwego ministra.

9. Wpływ na rynek pracy

Neutralny.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne
☒ sytuacja i rozwój regionalny
☐ inne: ...

☐ demografia
☐ mienie państwowe

☐ informatyzacja
☐ zdrowie

Omówienie wpływu

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Sukcesywnie - od dnia wejścia w życie aktu prawnego - odpowiednio do lokalnych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Z uwagi na to, iż porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego nie są objęte wymogiem rejestracji, lecz pozostawione swobodzie zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, brak jest możliwości „zmierzenia” efektów projektu. Nie zachodzi jednak racjonalna potrzeba mierzenia kosztów (ze względu na ich brak) oraz korzyści (które odczują bezpośrednio zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego). Dzięki temu także żaden z organów administracji publicznej nie zostanie obciążony dodatkowymi obowiązkami rejestracyjnymi lub sprawozdawczymi. W przypadku, gdyby proponowana zmiana legislacyjna okazała się nietrafiona, wprowadzone przepisy w najgorszym razie pozostaną „martwe”; poza tym nie wystąpią żadne negatywne skutki dla sfery publicznej i prywatnej. Ryzyko braku zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego wprowadzonymi rozwiązaniami jest jednak minimalne, ze względu na to, iż obecnie funkcjonujący instrument prawny w postaci porozumień w sprawie powierzenia zadań publicznych zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego cieszy się dużą „popularnością”, o czym świadczą liczne porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego, a które można zidentyfikować w wyniku przeglądu Biuletynów Informacji Publicznej prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)
Brak