



## **Wyzwania gmin z obszarami wiejskimi wobec nowego parlamentu i rządu w kadencji 2023 - 2027, przyjęte na XX Kongresie Gmin Wiejskich**

Samorząd terytorialny to ciągle jedna z najlepiej ocenianych struktur administracji publicznej. Jest i będzie jednym z głównych podmiotów wpływających na rozwój kraju. Pozostaje też ważnym beneficjentem unijnych pieniędzy. Reforma samorządowa z pewnością stanowi największe osiągnięcie III Rzeczypospolitej w zakresie budowy państwa demokratycznego i obywatelskiego. Jednak realizowanie i właściwe organizowanie naszych zadań w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców natrafia na szereg trudności i barier zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. O ile czynniki wewnętrzne są możliwe do rozwiązania w drodze dobrej strategii i działania lokalnej społeczności, o tyle czynniki zewnętrzne, takie jak źródła finansowania zadań publicznych, regulacje prawne, sytuacja gospodarcza i uwarunkowania geopolityczne, są wyzwaniami przekraczającymi możliwości działania pojedynczych gmin. W wielu aspektach dotychczasowe doświadczenia wskazują, że wiele z tych problemów można rozwiązać działając wspólnie. W dobie nieustannych zmian i pojawiania się ciągle nowych wyzwań w zmieniającej się rzeczywistości konieczna jest także permanentna identyfikacja zagrożeń. Jednym z takich niebezpieczeństw jest ryzyko prawne. Drugim, konstruującym samorządność, kluczowym elementem jest finansowa samodzielność. Bez niej mówienie o samorządnej Polsce to fikcja. Praktycznie od momentu wdrożenia reform samorządowych, które wprowadziły zasadę decentralizacji administracji publicznej i miały oddać lokalnej społeczności decyzyjność w zakresie zaspokajania podstawowych usług publicznych oraz zapewnienia lokalnej infrastruktury, trwa proces prawnej i finansowej centralizacji, który w ostatnim okresie miał bardzo intensywny charakter. Z obserwacji inicjatyw legislacyjnych i sposobu tworzenia prawa, wyłania się obraz, że dla organów centralnych samorząd przestaje być partnerem, a jedynie powierza mu się funkcje i rolę podobną do niegdysiejszej terenowej administracji wykonawczej.

Takie postrzeganie samorządu jest nie tylko niezgodne z jego konstytucyjną konstrukcją, ale także sprzeczne z racjonalnym zarządzaniem państwem demokratycznym.

Samorzady wielokrotnie podkreślały potrzebę systemowych zmian odnośnie do zadań zarówno ustrojowych, jak i branżowych. Przedstawiciele gmin z obszarami wiejskimi zgromadzeni na XX Kongresie Gmin Wiejskich wskazują na konieczność przemyślenia na nowo, w sposób spójny i konstruktywny, jak zatrzymać centralizację państwa i stworzyć system prawny oraz finansowy,

pozwalający na zachowanie równowagi między różnymi szczeblami administracji publicznej, tworząc możliwie najbardziej efektywny system budowy obywatelskości i realizacji zadań państwa oczekiwanych przez polskie społeczeństwo.

## **Kongres Gmin Wiejskich wskazuje następujące priorytety działań**

### **I. Ustrój samorządów i rozwój instytucjonalny.**

Zarówno samorządy na wszystkich szczeblach, jak i parlament oraz rząd wraz ze specjalistami z dziedziny prawa i konstytucji, powinni przeprowadzić przegląd obowiązującego prawa dotyczącego ustroju samorządów. Celem tego przeglądu byłaby ocena funkcjonalności oraz analiza istniejących rozwiązań instytucjonalnych.

Przegląd ów powinien obejmować szeroki zakres zagadnień związanych z prawem samorządowym, mając na uwadze potrzeby i możliwości samorządów oraz efektywność ich działania. W ramach analizy należy dokonać oceny istniejących przepisów i identyfikacji problemów, które mogą wpływać na skuteczność i sprawność samorządowych struktur w realizacji ich zadań w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Ważnym elementem takiego przeglądu powinna być również analiza propozycji zmian legislacyjnych, które mogłyby wspomóc rozwój samorządów oraz usprawnić działanie ich organów. Uwzględnienie opinii samych samorządów jest niezbędne, aby uwypuklić ich potrzeby oraz dostosować przepisy do realiów lokalnych i regionalnych.

#### **Wskazujemy na potrzebę dokonania następujących zmian i regulacji:**

1. Przestrzeganie ogólnej zasady wynikającej z Konstytucji RP i zasady subsydiarności, aby wszelkie zmiany ustawodawcze dotyczące samorządu terytorialnego zmierzały do decentralizacji Państwa i usług publicznych.
2. Wprowadzenie do powszechnego stosowania i respektowania „klauzuli generalnej” w postępowaniu samorządów, czyli domniemania ich kompetencji we wszystkich sprawach niezastrzeżonych prawem dla innych organów, z odejściem od wymogu każdorazowego wskazywania konkretnej podstawy prawnej dla działań podejmowanych przez samorządy, zwłaszcza w formach niewładczych.
3. Wprowadzenie funkcjonalnego i precyzyjnego systemu podziału kompetencji wszystkich rodzajów samorządów wraz z szerokim zakresem ich wzajemnej współpracy, kooperacji, umów i porozumień. System prawny powinien umożliwiać pomiędzy sąsiednimi wspólnotami – gminami z obszarami wiejskimi i miastami – tworzenie różnorodnych mechanizmów współpracy i relacji infrastrukturalnych, poprawiających efektywność realizacji zadań publicznych.
4. Trwałe przestrzeganie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a szczególnie tych zapisów, które warunkują przekazywanie nowych zadań samorządom, z wyliczeniem rzeczywistych skutków finansowych ich realizacji, a w konsekwencji ich sfinansowanie z budżetu państwa lub wskazanie źródeł ich pokrycia, a także wzmocnienie głosu obywateli wyrażonego w referendach lokalnych i konsultacjach.

5. Zniesienie ograniczenia w sprawowaniu przez jedną osobę funkcji organu wykonawczego gminy przez maksymalnie dwie kadencje, ustanowienie samorządowej służby cywilnej. W zakresie ograniczenia liczby kadencji występuje nierówność podmiotowa wobec prawa, gdyż nie ma ona zastosowania powszechnego w stosunku do organów wykonawczych JST, gdzie w powiatach i województwach nie ma takiego ograniczenia. Jest też ograniczeniem biernego prawa wyborczego.  
Przywrócenie możliwości łączenia kandydowania w wyborach samorządowych na funkcję organu wykonawczego gminy oraz do organu stanowiącego powiatu albo województwa.
6. Stworzenie niezależnych od decyzji politycznych mechanizmów wynagradzania pracowników samorządowych, w tym osób kierujących JST – uzależnionych od zakresu zadań, odpowiedzialności, kompetencji i osiąganych wyników. Płaca ta, chroniona ustawowo, powinna być corocznie waloryzowana w odniesieniu do inflacji oraz wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw.
7. Doprowadzenie do sytuacji, w której przedmiotem ustaleń i konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) powinny być wszystkie projekty ustaw i rozporządzeń związane z samorządem, także te które są tzw. inicjatywą poselską i senacką. Przy każdym projekcie aktu prawnego winne być szczegółowo wyliczone skutki finansowe i wskazany sposób ich pokrycia.
8. Zapewnienie, aby w przypadkach projektów ustaw dotyczących samorządów, opinia strony samorządowej KWRiST powinna być obowiązkowo przedstawiona przy pierwszym czytaniu projektu ustawy w Sejmie. W dalszym procedowaniu powinien być zapewniony udział strony samorządowej wraz z jej opinią w sprawie.
9. Wprowadzenie rozwiązań w relacjach pomiędzy organami administracji rządowej a samorządowej, które doprowadzą do sytuacji, że nie będą funkcjonowały one na podstawie instrukcji, wytycznych, zaleceń oraz innych dokumentów, które nie są uznawane za konstytucyjne źródła prawa. Te dokumenty, nazywane potocznie „prawem powielaczowym”, nie powinny zastępować przepisów prawa. Wiąże się to z koniecznością realizacji postulatu jasności prawa, będącego jednym z fundamentów praworządności.
10. Ograniczenie nadmiernego zakresu kompetencji wojewody, który powinien być organem posiadającym względem samorządów tylko funkcje nadzorcze oraz władcze, związane z bezpieczeństwem państwa. Ministerstwo ds. administracji powinno być wyłączone z tzw. „resortów siłowych”.
11. Racjonalizacja zasad dokonywania zmian zasadniczego podziału terytorialnego Państwa, w tym zmian granic gmin. Należy pilnie zmienić prawo dotyczące zasad dokonywania zmian granic jednostek samorządu terytorialnego oraz wprowadzić skuteczne mechanizmy ekonomiczne, pozwalające na kompensowanie wprowadzanych zmian (rozliczenia majątkowe między JST objętymi zmianami). Należy ograniczyć do absolutnego minimum tzw. wrogie przejęcia terytoriów jednej gminy na rzecz drugiej (pomimo sprzeciwu społeczności lokalnej), mające cechy niezgodnego z Konstytucją wywłaszczania bez odszkodowania. Konieczna jest rewizja zmian terytorialnych dokonanych w ostatnich latach z naruszeniem prawa i przywrócenia poprzednio obowiązujących granic gmin.
12. Dokonanie zmiany zasad funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych. Zmiany te powinny uwzględniać obecny podział administracyjny kraju i pełną zasadę

dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, ze statusem strony dla jednostek samorządu terytorialnego w tym postępowaniu, a co za tym idzie z możliwością zaskarżenia niekorzystnych dla JST decyzji SKO do sądu.

13. Ukształtowanie współpracy i zgodnego partnerstwa w wielu formach współdziałania sąsiadujących wspólnot samorządowych o charakterze wiejskim i miejskim, jako warunków koniecznych do procesów rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego – bez zamykania tych procesów w granicach administracyjnych JST.
14. Likwidacja Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i przekazanie obowiązków i uprawnień tej instytucji na poziom powiatu.

## **II. Finanse publiczne.**

Obecny stan prawno-systemowy samorządowych finansów publicznych nie jest w pełni zgodny z rolą i pozycją samorządów wobec Państwa oraz jego polityki ekonomiczno-fiskalnej. W ciągu wielu lat dokonano licznych zmian, które często miały charakter interwencjonizmu, mającego na celu ochronę pozycji i zakresu wpływu administracji rządowej – władzy centralnej oraz uprzywilejowanych grup społeczno-zawodowych. Niestety, te działania doprowadziły do sytuacji, w której finanse jednostek samorządu terytorialnego znajdują się w stanie zbliżonym do nieracjonalnego i stałego prowizorium budżetowego, uniemożliwiającego realne długookresowe planowanie. Ta forma podziału, w warunkach intensywnej depopulacji i mobilności zawodowej ludności, jest nieadekwatna wobec wyzwań współczesności. Prowadzi też do nierównowagi społeczno-gospodarczej pomiędzy różnymi regionami kraju.

Postulowany przez Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej mechanizm kategoryzacji gmin, ma na celu bardziej sprawiedliwy podział środków budżetowych pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego. Jest postulatem, który uwzględnia nie tylko lokalne dochody i liczbę ludności, lecz także strony wydatkowe oraz potrzebę zbliżonych szans rozwojowych na terenie całego państwa. Nowe przepisy mają zapewnić wprowadzenie bardziej transparentnego procesu przyznawania dotacji i środków finansowych dla gmin znajdujących się w trudniejszej sytuacji ekonomicznej. Słabsze ekonomicznie samorządy powinny mieć szansę na rozwój oraz zapewnienie swoim mieszkańcom godziwych warunków życia.

Konstruując rozwiązania prawne dotyczące kategoryzacji gmin, należy uwzględnić mechanizmy wewnętrznej stymulacji rozwoju dochodów gminy poprzez wykorzystanie lokalnych uwarunkowań. System ten nie może negatywnie wpływać na motywacje samorządów do pomnażania dochodów własnych i na ich operacyjne możliwości poprzez nadmierne i niesprawiedliwe mechanizmy wyrównawcze.

Należy jednoznacznie oddalić pomysły przypisywania dochodów z PIT do miejsca świadczenia pracy, w zamian miejsca zamieszkania płatnika. Agregacja miejsc pracy wynika z geocentrycznej roli ośrodków miejsko-przemysłowych, które ze swojego założenia są typowymi, regionalnymi ośrodkami zatrudnienia. Zaplecze urbanistyczno-socjalne dla tych zasobów tworzone i obsługiwane jest przez gminy ościenne.

## Wskazujemy na potrzebę dokonania następujących zmian i regulacji:

1. Wprowadzenie kategoryzacji gmin, jako mechanizmu efektywnego zarządzania finansami publicznymi samorządów gminnych i racjonalnego podziału dochodów jednostek samorządu terytorialnego.
2. Znowelizowanie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęte wiele lat temu rozwiązania uległy znacznej dezaktualizacji i dewaluacji. Na samorzady nałożono wiele nowych zadań własnych i obciążeń finansowych bez wskazania dodatkowych źródeł ich finansowania, przy równoczesnych transferach socjalnych, obniżeniu podstaw podatkowych PIT, ustawowych ulgach i zwolnieniach podatkowych w opłatach i podatkach lokalnych. Wzrost obciążeń finansowych nałożonych na gminy absolutnie nie został skompensowany przyrostem dochodów w wyniku uszczelnienia systemu podatkowego oraz wzrostu gospodarczego. Nowelizacja ustawy o dochodach JST winna obejmować:
  - stworzenie, w oparciu o mechanizm kategoryzacji gmin, skutecznych mechanizmów wyrównywania szans rozwojowych jednostek słabszych ekonomicznie oraz wyrównywania poziomu życia ich mieszkańców. Mechanizm obecnego systemu równoważąco-wyrównawczego jest przeżytkiem i nie przystaje do obecnych zadań realizowanych przez JST,
  - udział JST we wpływach z części ryczałtowej podatku PIT, w kolejnym kroku zwiększenie udziałów do wysokości zapewniającej przywrócenie poziomu dochodów własnych w budżetach JST sprzed zmian ustawowych, wprowadzanych od 2019 roku,
  - zracjonalizowanie ustawowych ulg i podatków lokalnych uszczuplających lokalną „wydajność podatkową”, a tym samym dochody JST. Przytoczyć tu należy np. systemy ulg w kłeskach żywiolowych, zwolnienia podatkowe działek z infrastrukturą kolejową, zwolnienia dla spółdzielni rolników,
  - uwzględnienie samorządów w redystrybucji dochodów z podatków pośrednich jak VAT, podatek akcyzowy, a także z podatków od gier losowych.
3. Wprowadzenie subwencji ekologicznej dla gmin za znajdujące się na ich terenie formy ochrony przyrody, które obejmują 32,4% terytorium kraju i stanowią poważną determinantę rozwoju gmin (źródło finansowania NFOŚiGW i Lasy Państwowe).
4. Stworzenie racjonalnych i trwałych metod wyceny kosztów realizacji przez JST zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wprowadzenie do sprawozdawczości budżetowej obowiązku i sposobu ukazywania realnych kosztów realizacji zadań zleconych i ewentualnego poziomu ich dofinansowania przez JST. Zapewnienie w roku 2024 pełnego pokrycia kosztów zadań zleconych gminom (np. USC, sprawy obywatelskie, ośrodki pomocy społecznej). W dalszym etapie zwrot faktycznie poniesionych przez samorzady kosztów realizacji zadań zleconych za ostatnie 5 lat (na podstawie sprawozdań finansowych), waloryzacja kosztów zadań zleconych w tym dotacji na bieżące funkcjonowanie opieki społecznej (w tym wynagrodzeń) o wskaźnik wzrostu płacy minimalnej.
5. Zaprzestanie praktyki resortowego rozdawania ustawowych „przywilejów” podatkowych kolejnym grupom społecznym, zawodowym i lobbingsowym za pieniądze gminne, które uszczuplają dochody JST, a w rezultacie fundusze na rozwój i bieżące funkcjonowanie.



6. Opracowanie jednolitych standardów usług i świadczeń socjalnych, traktowanych jako spełnianie funkcji opiekuńczych Państwa. Standardy jako minimum świadczeń, winny być finansowane z budżetu Państwa. Poziom tych świadczeń nie może zależeć od zamożności gmin. Wprowadzenie waloryzacji kosztów zadań zleconych, w tym dotacji na bieżące funkcjonowanie opieki społecznej (uwzględniających wynagrodzenia) o wskaźnik wzrostu płacy minimalnej.
7. Stworzenie mechanizmów prawnych pozwalających, aby budżety gmin, w odniesieniu do środków inwestycyjnych, szczególnie tych z udziałem unijnych środków pomocowych, były opracowywane, uchwalane i rozliczane w systemie wieloletnim, zgodnym z WPI oraz harmonogramami realizacyjnymi inwestycji.
8. Zwiększenie swobody w kształtowaniu gminnej polityki fiskalnej. Niektóre źródła dochodów, jak opłaty adiacenckie, opłaty planistyczne, podatki od środków transportowych i opłaty skarbowe, powinny być traktowane jako dochody fakultatywne i zróżnicowane względem kategoryzacji gmin. Mogą być one traktowane jako mechanizmy służące aktywizacji i rozwojowi.
9. Zlikwidowanie samoopodatkowania mienia stanowiącego własność komunalną. Wywalczone przez Związek zwolnienie z opodatkowania gminnych dróg wewnętrznych i transportu rolnego, nie będących drogami publicznymi, jest wskazówką i zachętą do dalszego działania.
10. Rozróżnienie w budżetach gmin, ich części dochodowej od przychodowej. Poziom zamożności gminy powinien być określony kryterium dochodowym tak, aby zaciągnięcie zobowiązania finansowego (co jest okresowym przychodem) nie zmieniało pozycji gminy w układzie dochodowym.
11. Całkowite przeniesienie instytucji absolutorium za wykonanie budżetu do kompetencji stanowiącej RIO, wyłączając ją tym samym z kompetencji rad gmin. Absolutorium nabrałoby w związku z tym charakteru oceny merytorycznej, a nie politycznej. Tej ostatniej służy wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym wotum zaufania opartego o „raport o stanie gminy”.
12. Zdecydowane zwiększenie finansowania zadań w zakresie sieci komunikacji drogowej w postaci subwencji drogowej, w miejsce systemu konkursowego. Ewentualnie fundusz dróg lokalnych czy podobne fundusze i programy celowe, dotyczące inwestycji drogowych, należy tworzyć na poziomie regionalnym. Programy te powinny preferować partnerstwo, także partnerstwo publiczno-prywatne i systemy szkieletowe, skracające czas przejazdu i poprawiające bezpieczeństwo ruchu drogowego.
13. Utrzymanie Programu Inwestycji Strategicznych wraz z opracowaniem transparentnych i obiektywnych kryteriów rozdziału środków. Wprowadzanie programów celowych rozwiązujących specyficzne problemy, charakterystyczne dla konkretnych regionów, mających ponadstandardowe wyzwania w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Jako przykładowe wskazać można problemy gmin granicznych, związanych z zabezpieczeniem granic Unii Europejskiej.
14. Przywrócenie subwencji rozwojowej dla samorządów na 2024 rok, poprzez usunięcie z projektu ustawy o budżecie zapisu o jej zawieszeniu/niewypłacie w 2024 roku.
15. Rozwinięcie mechanizmów finansowania lokalnej przedsiębiorczości poprzez kreowanie i wzmacnianie lokalnych instytucji finansowych, takich jak: banki spółdzielcze, fundusze poręczeniowe, pożyczkowe i gwarancyjne. Wprowadzenie preferencji podatkowych dla

podmiotów lokalnej przedsiębiorczości z refinansowaniem utraconych przez samorządy dochodów własnych.

16. Opodatkowanie obiektów nietrwale związanych z gruntem (garaże, hale namiotowe, budynki lotniskowe, itp.).
17. Wprowadzenie zmian do ustawy o Funduszu Sołeckim, zmieniając sposób naliczania kwoty bazowej i zakres zadań do finansowania.
18. Zwrot VAT od inwestycji samorządowych.
19. Wprowadzenie ograniczeń w zakresie maksymalnych cen energii elektrycznej i nośników energii dla JST, które obecnie często są efektem pozycji monopolistycznej państwowych koncernów energetycznych.

### **III. Rozwój Obszarów Wiejskich.**

W Polsce wieś podlega aktualnie procesowi transformacji. Można dostrzec wyraźne usprawnienia w infrastrukturze, zagospodarowaniu terenów oraz poprawę poziomu życia i dostępności do dóbr cywilizacyjnych. Zmiany te są niezaprzeczalne i mają charakter ogólnokrajowy, chociaż kolejne raporty na temat stanu wsi ukazują niestety coraz większe i mocniej odczuwalne dysproporcje pomiędzy obszarami wiejskimi, małymi miasteczkami, a największymi ośrodkami miejskimi. Fenomen ten dotyczy praktycznie wszystkich usług publicznych oraz infrastruktury komunalnej. Efektem tego jest stopniowe wyludnianie się polskiej prowincji, postępujący upadek przedsiębiorczości oraz brak inwestycji zewnętrznych. Spadek znaczenia rolnictwa w strukturze gospodarczej oraz depopulacja obszarów wiejskich na peryferiach, jak również migracje ludności miejskiej na wieś (zwłaszcza do bliższych okolic miast), mają wpływ na demografię oraz zachowania społeczne panujące na wsi. Zatem ważnym zadaniem dla obszarów wiejskich jest podnoszenie zdolności do tworzenia warunków rozwojowych, które sprzyjają wykorzystywaniu lokalnego potencjału społeczno-gospodarczego. Dotychczasowe środki wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich, pochodzące głównie z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), okazały się niewystarczające w redukowaniu różnic rozwojowych. Niedostateczny dostęp gmin wiejskich do środków wsparcia na infrastrukturę i podstawowe usługi, a także brak własnych środków finansowych przez gminy o słabszej kondycji ekonomicznej, powoduje pogłębianie dysproporcji w standardach życia i poziomie cywilizacyjnym pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi.

Koncentracja na rolnictwie, jako głównym aspekcie funkcjonowania terytorium wiejskiego, prowadzi do niedoceniań innych ważnych aspektów rozwoju obszarów wiejskich. Nie można zapominać, że obszary wiejskie są kompleksowymi jednostkami terytorialnymi, w których ludzie mieszkają, pracują i korzystają z różnorodnych usług publicznych.

#### **Wskazujemy na potrzebę dokonania następujących zmian i regulacji:**

1. Opracowanie krajowej polityki wiejskiej – na wzór polityki miejskiej. Obydwie te polityki rozwojowe: miejska i wiejska powinny razem i komplementarnie tworzyć politykę rozwoju kraju. Zasadnym by było, aby za rozwój całego kraju odpowiadał jeden resort – resort rozwoju.
2. Utworzenie krajowego Programu Rozwoju Polskiej Wsi, celem wdrożenia mechanizmów wspierających rozwój obszarów wiejskich i instrumentów finansowych, które realnie wpłyną na zmniejszenie dysproporcji w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej pomiędzy obszarami wiejskimi, a miejskimi.

3. Utworzenie specjalnych, nie tylko unijnych, instrumentów finansowych dedykowanych obszarom wiejskim. Powinny być one ukierunkowane na eliminację niedomagań w sferze gospodarki wodno-ściekowej (liniowej i rozproszonej) oraz infrastruktury drogowej. Ze względu na specyficzne uwarunkowania i sytuację finansową czy demograficzną, bez specjalnego finansowania, nie jest możliwe uzyskanie w skali całego kraju standardu podstawowych usług publicznych.
4. Utworzenie spójnych, stabilnych mechanizmów wsparcia zróżnicowanych form rozwoju energetyki odnawialnej na obszarach wiejskich, a przede wszystkim rozwoju energetyki prosumenckiej. Zmiana prawa dot. odnawialnych źródeł energii (OZE) sprzyjać powinna zainteresowaniu sektora wytwórczego, gmin i obywatelskich grup producenckich energetyką lokalną. Wyzwolić to może stworzenie systemu energetyki obywatelskiej preferującego lokalne wytwarzanie energii, także w kogeneracji oraz powstawanie akcjonariatu obywatelskiego.
5. Racjonalne niwelowanie regionalnych dysproporcji rozwojowych w ramach regionalnych programów operacyjnych.
6. Znowelizowanie ustawy o ochronie zwierząt w kierunku wprowadzenia ustawowego i powszechnego obowiązku elektronicznej rejestracji psów wraz z centralnym rejestrem tych zwierząt. Obecne regulacje są fikcją, niemającą wiele wspólnego z rzeczywistą ochroną zwierząt przez ich właścicieli i powinnością samorządów w tym zakresie. Jest to wykorzystywane przez wiele podmiotów zajmujących się ochroną zwierząt nie w celach humanitarnych, a czysto dochodowych.
7. Ustanowienie nowych regulacji prawnych w zakresie funkcjonowania wspólnot gruntowych. We władaniu wspólnot jest wiele tysięcy hektarów, szczególnie na terenach wschodnich. Prawo regulujące ich istnienie i stosunki własnościowe jest w obecnych czasach archaiczne i blokuje racjonalne wykorzystanie i gospodarowanie terenami znajdującymi się w ich zarządzie.

#### **IV. Oświata.**

Gminy wiejskie muszą stawić czoła rosnącej liczbie zadań, które są powierzane im także w dziedzinie oświaty. Pogarszająca się sytuacja finansowa zdecydowanej większości samorządów, w tym głównie najbardziej wrażliwych na ostatnio dokonywane zmiany w zakresie finansów publicznych gmin wiejskich, jak również odebranie samorządom uprawnień do kształtowania sieci szkolnej, skutkuje pogarszającą się sytuacją związaną z funkcjonowaniem samorządu. Konieczność zaangażowania coraz większych środków z dochodów własnych na pokrycie bieżących wydatków realizacji zadań oświatowych, negatywnie wpływa na możliwości gmin w zakresie wyasygnowania środków własnych, które pozwolą na realizację zadań w inwestycjach poprawiających m.in. bazę oświatową.

Subwencja oświatowa w przypadku uczniów szkół podstawowych oraz dzieci 6-letnich realizujących obowiązkowe przygotowanie przedszkolne, powinna w całości pokrywać wydatki samorządów związane z realizacją zapisów prawa oświatowego. Rzeczywistość jest zupełnie inna. W wielu samorządach otrzymywana subwencja oświatowa nie wystarcza nawet na zabezpieczenie wydatków osobowych w szkołach i przedszkolach, co oznacza, że również wydatki rzeczowe i majątkowe, muszą zostać pokryte z własnych dochodów samorządów.

Wejście w życie tzw. ustawy przedszkolnej przyniosło poważne zmiany w polskim systemie oświaty. Przepisy m.in. nakładają na gminy obowiązek zapewnienia miejsca realizacji wychowania



przedszkolnego każdemu dziecku 4-letniemu (od dnia 1 września 2015 r.) i 3-letniemu (od dnia 1 września 2017 r.), dlatego wszystkie korporacje samorządowe prowadzą działania mające na celu objęcie nie tylko sześciolatków, ale także dzieci w wieku 3-5 lat subwencją oświatą w miejsce symbolicznej dotacji na edukację przedszkolną.

Finansowanie w postaci subwencji oświatowej zależy od liczby uczniów, wydatki szkół natomiast w zdecydowanej części zależą od liczby oddziałów klasowych. Wzrost środków własnych gmin w finansowaniu oświaty jest również spowodowany zmniejszającą się liczbą dzieci w oddziałach klasowych. Ma to związek z demografią, ale też w znacznym stopniu spowodowane jest reformą likwidującą gimnazja, jak również ograniczeniem kompetencji samorządu w kształtowaniu sieci szkolnej.

Jeden z największych problemów stanowią szkoły o bardzo małej liczbie uczniów. Wprowadzenie 8-klasowych szkół podstawowych uczyniło te szkoły wprawdzie większymi liczebnie, ale oznacza to większe wydatki. Szkoły obecnie mają o dwie klasy więcej i to klasy o znacznej liczbie godzin określonych w ramowych planach nauczania, równocześnie liczba uczniów w klasach VII i VIII jest znacznie mniejsza niż w klasach gimnazjalnych. Obecnie szkół w Polsce do 100 uczniów jest prawie 3 000.

Jest zatem konieczne podjęcie działań na szczeblu centralnym, które zapewnią gminom wiejskim odpowiednie mechanizmy pozwalające w pełni finansować zadania oświatowe i stworzyć efektywne narzędzia do racjonalnej organizacji. Tylko w ten sposób będzie można zagwarantować równy dostęp do edukacji dla wszystkich uczniów, niezależnie od miejsca zamieszkania. Warto pamiętać, że edukacja jest kluczowa dla rozwoju społecznego i gospodarczego obszarów wiejskich, dlatego należy skupić się na poszukiwaniu trwałych rozwiązań, które umożliwią gminom wiejskim skuteczne funkcjonowanie w dziedzinie oświaty. Zależy nam na dbałości o należyte kształcenie i wychowanie młodego pokolenia, na wyrównywaniu szans życiowych młodych Polaków, także, a może przede wszystkim, tych ze wsi i małych miasteczek. Aby tak się stało muszą zostać stworzone optymalne warunki finansowe i organizacyjne dla prowadzenia szkół i przedszkoli przez polskie samorządy.

W samorządzie gminnym najbardziej kosztowne zadania związane z oświatą to kształcenie specjalne i pomoc psychologiczno-pedagogiczna, zapewnienie dowozu i opieki dla uprawionych dzieci i uczniów ze szczególnym uwzględnieniem dowozu uczniów z niepełnosprawnościami oraz edukacja przedszkolna. Postulujemy zwiększenie środków przeznaczonych na edukację w budżecie państwa. Uwzględnienie rzeczywistych kosztów funkcjonowania systemu oświaty.

W związku z powyższym wzywamy do szybkiego podjęcia działań mających na celu zmianę systemu finansowania oświaty.

#### **W naszych działaniach proponujemy:**

1. Opracowanie standardów edukacyjnych i podporządkowanie im znaczących, pokrywających w 100% wydatki państwowych środków na oświatę, dążymy do stworzenia efektywnego i zrównoważonego systemu edukacji, który lepiej odpowie na potrzeby społeczności lokalnych.
2. Wobec narastających problemów z finansowaniem funkcjonowania oświaty, musi nastąpić jasne określenie zadań realizowanych i finansowanych w całości przez samorząd i stronę rządową.
3. Samorządy wnoszą, aby strona rządowa przejęła całość kosztów związanych z wynagradzaniem osób zatrudnionych w szkołach, przedszkolach i innych placówkach oświatowych, przywróciłoby to racjonalność ekonomiczną i sprawiło, że ten sam

- podmiot, który kształtuje wysokość wynagrodzeń byłby odpowiedzialny za skutki podejmowanych przez siebie decyzji.
4. Objęcie subwencją dzieci 3-5 letnich.
  5. Wyasygnowanie w ramach budżetu Ministerstwa Edukacji i Nauki dodatkowych środków na niezbędne inwestycje oświatowe.
  6. Konieczność dopracowania w ustawie o systemie oświaty nowej definicji „małej szkoły” (100 - 120 uczniów), a w systemie naliczania części oświatowej subwencji ogólnej zwiększenia stosownych wag, rekompensujących wyższe koszty kształcenia w tych szkołach.
  7. Wprowadzenie zasady, że do pewnej wielkości szkoły, Kurator Oświaty wydaje jedynie opinię, w przypadku podjęcia przez gminę decyzji o jej likwidacji, ale opinia ta nie ma mocy wiążącej.
  8. W szkołach o jednym oddziale każdej z klas zasadnym byłoby podniesienie limitu dzieci w klasach I-III z 25 do 29. O ile w większych szkołach po przyjęciu 51 uczniów do klasy pierwszej trzeba utworzyć 3 oddziały o średniej liczebności 17 uczniów, o tyle w szkole jednooddziałowej, 26 uczniów oznacza dwa oddziały o średniej liczebności 13 uczniów.
  9. Określenie minimalnej liczby dzieci w oddziale oraz w szkole. Dzisiaj w małych wiejskich szkołach funkcjonują klasy 5 – 6 osobowe. Możliwość łączenia klas w I etapie edukacyjnym.
  10. Zapewnienie większego wsparcia psychologiczno-pedagogicznego dzieciom w szkołach wiejskich poprzez także uelastycznienie form zatrudnienia i współpracy z psychologami.
  11. Oczekiwane jest zniesienie obowiązku uzyskiwania średnich wynagrodzeń nauczycieli w sposób określony w art. 30 KN. Główną wadą obecnego systemu jest uwzględnianie w wysokości średnich wynagrodzeń godzin ponadwymiarowych. Rozwiązanie to wyraźnie promuje samorządy, które mają możliwość przyznawania dużej liczby godzin ponadwymiarowych na etat nauczyciela (powiaty, duże miasta).
  12. Ograniczenie podstawy programowej w szkole. W tym zakresie konieczne są konsultacje z prawdziwego zdarzenia, angażujące wszystkie środowiska zainteresowane edukacją, ekspertów, nauczycieli, rodziców, samorządy itp.

Zabiegać będziemy o podjęcie rzeczywistej (a nie pozornej) i efektywnej pracy nad naprawą prawa oświatowego. To nowe prawo, ustanowione we współpracy z samorządem, winno być zorientowane na dbałość o należyte kształcenie i wychowanie młodego pokolenia.

## **V. Zagospodarowanie przestrzenne, energia, infrastruktura zielona i niebieska, usługi publiczne.**

**Wskazujemy na potrzebę dokonania następujących zmian i regulacji:**

1. Zracjonalizowanie prawa energetycznego w zakresie oświetlenia ulicznego. Obecne zasady wzmacniają pozycję monopolistyczną właścicieli sieci i urzędzeń przesyłowych w stosunku do JST, a są nawet korupcjogenne. Ich stosowanie często spotyka się z negatywną oceną regionalnych izb obrachunkowych w zakresie dyscypliny finansów publicznych. Działaniem doraźnym może być wprowadzenie możliwości przejęcia przez gminy od koncernów energetycznych infrastruktury oświetleniowej. Natomiast systemowo, obowiązki w zakresie oświetlenia dróg, w tym: budowy, konserwacji,

- eksploatacji, a także finansowania energii elektrycznej służącej oświetleniu, winny być przeniesione na faktycznych właścicieli i zarządców dróg publicznych, odpowiednio administrację centralną, województwo, powiat i gminę.
2. Zaopatrzenie mieszkańców w wodę, odprowadzanie ścieków oraz gospodarka odpadami to kluczowe działania, które wymagają nowego podejścia. W obecnej sytuacji, charakteryzującej się zmianami klimatycznymi, polityką europejską oraz sytuacją geopolityczną na świecie, konieczne jest uwzględnienie tych działań w ramach błękitno-zielonej infrastruktury. W efekcie, konieczne staje się opracowanie zintegrowanych strategii lokalnych, które często wymagają współpracy na ponadlokalnym poziomie.
  3. Przywrócenie gminom autonomii w zakresie zatwierdzania taryf opłat za wodę i ścieki, wyłączenie kompetencji regulatora w zakresie zatwierdzania taryf.
  4. Pilne podjęcie prac nad racjonalizacją gospodarki odpadami komunalnymi i stworzenie podstawy do systemowych rozwiązań na szczeblu krajowym, regionalnym i gminnym. Dążyć należy do wdrożenia przede wszystkim dyrektywy o rozszerzonej odpowiedzialności producentów (ROP), do pełnej implementacji dyrektywy w sprawie jednorazowych opakowaniach z plastiku (SUP) oraz analizy potencjalnego wpływu na gospodarkę rozporządzenia dotyczącego opakowań (PPWR). Łącząc te akty normatywne, należy zredefiniować rozkład zadań i odpowiedzialności na: wprowadzających produkty do obrotu, podmioty gospodarcze, branżę odpadową, konsumentów i samorządy. W konsekwencji konieczne jest napisanie od nowa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawa powinna zlikwidować fikcyjną odpowiedzialność samorządów za procesy i skutki, na które nie mają one żadnego wpływu, np. na poziomy recyklingu.
  5. Uproszczenie i stworzenie skutecznych narzędzi prawnych związanych z egzekwowaniem od właścicieli nieruchomości usuwania nielegalnych składowisk odpadów niebezpiecznych.
  6. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, w zakresie zachowania bioróżnorodności. Działania mające na celu poprawę jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich i zwiększenie atrakcyjności tych terenów dla turystów, są nieodłączną częścią strategii włączenia zielonej infrastruktury do polityki rolnej. Nie można ograniczać polityki klimatycznej do miast. Należy przewidzieć programy i środki wspierające „zieloną transformację”, działania proekologiczne oraz walkę o czyste powietrze na obszarach wiejskich.
  7. Utworzenie spójnych i stabilnych mechanizmów wsparcia w zakresie transformacji energetycznej. Priorytety nie powinny zawężać się na rozwoju energetyki prosumenckiej. Kluczową rolę w tym procesie powinna odegrać zmiana przepisów dotyczących odnawialnych źródeł energii (OZE), która powinna sprzyjać sektorowi wytwórczemu, gminom oraz obywatelskim grupom produkującym energię lokalnie. Jednym z potencjalnych rozwiązań jest stworzenie systemu energetyki obywatelskiej, który preferuje lokalne wytwarzanie energii, w tym również w kogeneracji. Taki system mógłby również sprzyjać powstawaniu akcjonariatu obywatelskiego, co stanowiłoby dodatkową zachętę dla mieszkańców do inwestowania w energię odnawialną.
  8. Zmiana treści ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych polegają na zmniejszeniu odległości, w jakiej lokalizować można tego typu elektrownie od zabudowań, na „nie mniejszą niż 500 metrów”.

9. Przywrócenie gminnych funduszy ochrony środowiska, dzięki którym samorządy mogłyby wspierać programy i przedsięwzięcia krajowe i regionalne, a także kreować własne programy wsparcia ochrony środowiska, gospodarki wodnej, transformacji energetycznej i ochrony powietrza.
10. Zagwarantowanie odpowiednich środków finansowych, które umożliwią wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie planowania przestrzennego. W szczególności wynika to z prawnego obowiązku wprowadzenia ogólnych planów i planów zagospodarowania przestrzennego, które będą generować koszty, z którymi obecnie samorządy mają trudności w większości przypadków. Konieczne jest także wydłużenie czasu dla gmin na wdrożenie nowych przepisów ustawy o planowaniu przestrzennym.
11. Rezygnacja z wprowadzonych zmianami Prawa geologicznego i górniczego rozwiązań dotyczących wyznaczania obszarów objętych zakazem zabudowy wyłącznie z powodu występowania kopalin uznanych za złoża strategiczne. Brak realnych i konkretnych decyzji eksploatacyjnych, prowadzić będzie do zablokowania jakiegokolwiek rozwoju na obszarach, gdzie w praktyce może nigdy nie dojść do eksploatacji złóż. Dotyczy to szczególnie miejsc występowania złóż węgla brunatnego. Sprzeciwiamy się pomijaniu woli lokalnych społeczności. Za niedopuszczalny uważamy brak udziału w charakterze strony przez gminy w postępowaniach zarówno dotyczących wyznaczania złóż strategicznych, jak i dotyczących składowania dwutlenku węgla w górotworach.
12. Zredefiniowanie i dostosowanie do bieżącej sytuacji i potrzeb „Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009 - 2032”. Naczelna Izba Kontroli przedstawiła raport, z którego wynika, że po ponad 12 latach funkcjonowania Programu usunięto niecałe 17% wyrobów zawierających azbest. NIK podała, że średniorocznie utylizuje się około 0,12 mln ton wyrobów zawierających azbest. Analizując to powolne tempo, wskazano, że aby usunąć pozostały azbest potrzeba średnio ponad 60 lat. Dlatego potrzeba krytycznej oceny dotychczasowej realizacji Programu, jego rewizję i podjęcie nowych działań oraz stworzenie nowych narzędzi i mechanizmów pozwalających na znaczne przyspieszenie tempa eliminacji azbestu z przestrzeni publicznej.

## **VI. Demografia.**

W Polsce obserwuje się wewnątrzregionalną polaryzację rozwoju, gdzie zasoby są „wysysane” z peryferyjnych części regionów na rzecz centralnych. Ten proces szczególnie widoczny jest w województwach Polski Centralnej. Niekorzystna struktura ludności koncentruje się głównie na tzw. ścianie wschodniej. Gminy popegeerowskie, które od lat charakteryzowały się relatywnie najmłodszą strukturą demograficzną, zanotowały ostatnio względnie szybki wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnym. Polska Wschodnia jest „stara demograficznie”, ponieważ już w latach 70. i 80. ubiegłego wieku wielu mieszkańców stamtąd wyemigrowało. Obecnie najszybciej starzejącym się obszarem jest Polska Północna, gdzie duże skupiska gospodarstw rolnych (PGR-ów) sprawiają, że nie ma tam innych perspektyw rozwoju poza rolnictwem. Powoduje to, że młodzi ludzie nie chcą tam pozostawać. Z kolei obszary wiejskie pod dużymi miastami (czyli gminy wiejskie będące suburbiami wielkich aglomeracji) oraz wsie wielofunkcyjne, których najwięcej znajduje się w Wielkopolsce i na Kaszubach, charakteryzują się w miarę młodą demografią. Natomiast Małopolska wraz z Podkarpaciem mają specyficzną sytuację demograficzną. Tam odnotowuje się bardzo gęstą sieć osadniczą, co sprawia, że wahadłowe dojazdy do pracy są łatwiejsze. Ponadto, proces dezagraryzacji źródeł utrzymania jest tam

zaawansowany, gdyż liczba rolników zastąpiona została przez robotników, a sektor rolny niemal zanikł.

W ciągu ostatnich 30-stu lat zauważalne było duże zróżnicowanie sytuacji poszczególnych gmin, wynikające z wielu czynników, takich jak migracje ludności, rozwój gospodarczy czy różnice w dostępie do infrastruktury. W tej dynamicznie zmieniającej się sytuacji demograficznej, pojawia się trudność w realizacji niektórych obowiązkowych zadań przez samorządy.

Największe wyzwania w tym zakresie stawiane są w gminach wiejskich, które borykają się z problemem wyludniania oraz znajdujących się na peryferiach. Ponadto, niewielkie miasta stoją w obliczu trudności związanych z wyludnianiem się i pogarszającymi się warunkami życia mieszkańców.

#### **Wskazujemy na potrzebę dokonania następujących zmian i regulacji:**

1. Wszystkie aspekty polityki publicznej powinny być dostosowywane do procesów demograficznych. Ochrona zdrowia, edukacja, rynek pracy, zasady budownictwa mieszkaniowego oraz polityka migracyjna, winny uwzględniać i być kształtowane w związku z tymi procesami.
2. Uwzględnienie w podziale środków finansowych oraz celowych, działań na szczeblu centralnym, które wprowadzać będą mechanizmy zapobiegające depopulacji obszarów wiejskich, bądź też łagodzić będą konsekwencje dla osiadłej części mieszkańców.
3. Uwzględnienie w politykach społecznych Państwa potrzeby zorganizowania transportu publicznego na obszarach dotkniętych depopulacją jako niezbędne dla zapewnienia mobilności ludności, dostarczania podstawowych usług społecznych, ochrony środowiska i stymulowania rozwoju gospodarczego. Warto inwestować w rozwój infrastruktury transportu publicznego, aby umożliwić mieszkańcom tych obszarów swobodne poruszanie się i poprawę jakości życia.
4. Uwzględnienie zmieniających się społeczno-demograficznych uwarunkowań oraz rozbieżności w sytuacji finansowej różnych gmin i przekształcenie kryterium liczby mieszkańców jako głównego wskaźnika redystrybucji środków finansowych w ramach dotacji czy subwencji samorządowych. Katalog zadań określony w ustawie o samorządzie gminy powstał kilkadziesiąt lat temu, gdy sytuacja demograficzna, społeczna, ekonomiczna i organizacyjna była zupełnie inna niż obecnie. Istotne jest zatem, że poczucie przynależności do lokalnej społeczności jest tym bardziej trwałe, im lepsze są warunki życia mieszkańców. Przekształcenie kryterium liczby mieszkańców na bardziej adekwatne do zmieniającej się rzeczywistości wskaźniki może przyczynić się do równomierniejszej redystrybucji środków finansowych i zapewnienia sprawiedliwego rozwoju wszystkich gmin.

## **VII. Absorpcja środków unijnych.**

#### **Wskazujemy na potrzebę dokonania następujących zmian i regulacji:**

1. Uproszczenie procedur związanych z wykorzystaniem unijnej pomocy na rozwój staje się nakazem chwili dla wszystkich, którzy za to odpowiadają i dla wszystkich, którzy tworzą „otoczenie prawne” temu służące. Zmiany winny uwzględniać stanowiska i oczekiwania strony samorządowej – jednego z najważniejszych partnerów i beneficjentów unijnej pomocy. Naszym zdaniem procedury pozyskiwania środków UE powinny odpowiadać



- standardom unijnym, bez dodatkowych zbędnych ograniczeń stwarzanych przez administrację w Polsce.
2. Znowelizowane procedury powinny być nie tylko uproszczone, ale i klarowne co do jednoznacznych priorytetów, kryteriów mierzalnych: wag, ocen i rekomendacji. Powinny one skuteczniej niż dotychczas niwelować zagrożenia i nieprawidłowości wynikające z faktu, iż samorząd wojewódzki jest równocześnie decydentem i beneficjentem, czyli sędzią we własnej sprawie. W tym systemie najmniej musi być niekontrolowanego jedynowładztwa, a najwięcej przejrzystych reguł i rzetelności.
  3. Stworzenie mechanizmów alokacji środków finansowych i systemów wsparcia dla gmin najłabszych ekonomicznie. W ramach zasad pomocniczości, subsydiarności i zapewnienia zrównoważonego rozwoju, musi nastąpić faktyczny udział środowisk wiejskich w wykorzystaniu środków na rozwój, pozwalający wyrównywać szanse dla każdego z mieszkańców.
  4. Odblokowanie funduszy europejskich na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO) oraz środków na wdrażanie polityki spójności. Następnie pilne uruchomienie naborów w ramach „Zielonej Transformacji Miast” w KPO, w trybie zgodnym z zapisem punktu B3.4.1 decyzji Komisji Europejskiej, to znaczy w formie bezzwrotnych dotacji na inwestycje, z wyjątkiem generujących dochód. Zwiększenie środków na wsparcie zrównoważonej gospodarki wodno-ściekowej na terenach wiejskich – z 0,9 mld złotych do 2 miliardów złotych.
  5. Dokonanie zmiany procedur kwalifikacji projektów do dofinansowania z programów pomocowych poprzez wyeliminowanie sytuacji, w których następuje marnotrawienie znacznych środków finansowych przeznaczanych przez samorządy na przygotowanie projektów technicznych, pozyskanie terenów pod inwestycje oraz sporządzenie wniosków i następnie zaniechanie realizacji tych zadań z powodu zaniżonych ocen lub zbyt małego limitu środków na dofinansowanie zadań. Wydaje się niezbędne wprowadzenie stopniowego systemu oceny wniosków na podstawie założeń projektowych i przybliżonego (uproszczonego) kosztorysowania. Opracowanie pełnej dokumentacji i raportów winno odbywać się dopiero po wstępnych pozytywnych opiniach i udzieleniu promes na dofinansowanie przedsięwzięć.

Jachranka, 27 listopada 2023 r.

Przewodniczący  
Związku Gmin Wiejskich  
Rzeczypospolitej Polskiej



Krzysztof Iwaniuk