Paweł Chmielnicki
Uczelnia Łazarskiego
pchmieln@poczta.onet.pl
ORCID 0000-0002-3161-9397

https://doi.org/10.26881/gsp.2020.1.06

Regulowanie ustroju samorządu terytorialnego a redukcja wydatków publicznych. Uwagi w świetle badań nad polskim ustawodawstwem

Wprowadzenie

Problem redukcji wydatków publicznych jest postulatem zgłaszanym nieodmiennie w ramach gry politycznej („tanie państwo"), stałym problemem powracającym w mediach, jak również przedmiotem dyskusji naukowej. Dążeniem do redukcji, czy też racjonalizacji wydatków publicznych motywowane są częstokroć transformacje ustrojowe struktur organizacyjnych działających w imieniu państwa. Dotyczy to zarówno szeroko rozumianej administracji rządowej, a zwłaszcza przynależnych do niej wszelkich agencji, urzędów, zakładów administracyjnych itp., jak i samorządów powszechnych. W tym ostatnim przypadku samo powołanie samorządu terytorialnego uważane jest nieraz za skuteczny sposób racjonalizacji wydatków budżetowych. Powstaje pytanie, czy polski ustawodawca konsekwentnie bierze pod uwagę ten aspekt tworzenia i funkcjonowania struktur samorządowych, w ramach kolejnych reform, przekształceń i korekt ustroju samorządowych struktur organizacyjnych.

Należy tu przypomnieć, że nauka prawa administracyjnego przypisuje normom ustrojowym funkcje odnoszące się – przede wszystkim – do organizacji wewnętrznej i działania samej administracji, ale nie tylko. Tak określa problem np. Zofia Duniewska, która podnosi, iż ustrojowe prawo administracyjne normuje organizację i zasady funkcjonowania organów administracji publicznej[1]. Oczywiście, w pierwszej kolejności normy te determinują sytuację samego aparatu organizacyjnego administracji i osób z nim związanych, kształtują organizację wewnętrzną jednostki wykonującej zadanie, jej relacje z podmiotami czuwającymi nad prawidłowym wykonaniem zadania itp. Zatem to właśnie treść norm prawa ustrojowego (obok norm prawa materialnego, kształtującego publiczne prawa podmiotowe) w dużej mierze wpływa na wysokość

[1] Z. Duniewska [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 31, por. także A. Błaś, J. Boć, *Ustrój administracji publicznej* [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. E.J. Nowacka, Warszawa 2000, s. 13 i nn.

wydatków budżetowych, czynionych na realizację zadań publicznych. Możliwe jest wskazanie różnych rodzajów norm prawa ustrojowego. Po pierwsze, można wyróżnić normy, które dotyczą spraw „personalnych". Chodzi o to, że zdolność do podejmowania działań prawnych przysługuje w prawie administracyjnym tylko podmiotom prawno-organizacyjnym. Podmioty te działają wszakże za pośrednictwem ludzi, którzy znajdują się w określonej prawem sytuacji organizacyjnej, tzn. są związani organizacyjnie z jakimś podmiotem administracji. Omawiane normy określają więc m.in. obsadzanie stanowisk w administracji[2]. Drugi rodzaj norm ustrojowych to normy „rzeczowe", które określają sposób wykorzystywania zasobów rzeczowych, co obejmowałoby również nakłady finansowe na realizację zadań. Wreszcie, do trzeciego rodzaju norm[3] można zaliczyć te, które określają zadania organów i jednostek organizacyjnych, ustalają sprawy, które mają być załatwione, cele, zakres działania (granice, w jakich organ administracji powinien spełniać swoje obowiązki). Można wreszcie wyodrębnić normy „kompetencyjne", tzn. środki służące do realizacji celów działania (formy prawne, jakimi posługiwać się może organ administracji)[4], a także normy strukturalno-organizacyjne, określające schemat organizacyjny jednostek wykonujących zadania publiczne[5].

Ujmując problem od strony funkcji prawa, należałoby wskazać, w pierwszej kolejności, że funkcją norm ustrojowych jest stworzenie podstaw prawnych stosunków w obrębie struktury organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadań. W prawie ustrojowym chodzi zatem o odpowiedź na pytanie, jakie jednostki organizacyjne zostały powołane do wykonywania funkcji administracji, na jakich zasadach organizacyjnych oparto ich strukturę i funkcjonowanie oraz wzajemną zależność tych struktur, na jakim substracie osobowym tego aparatu (problematyka kadr w administracji), wreszcie o zapewnienie prawidłowości działania aparatu administracji (problem kontroli tego aparatu)[6]. Ta kategoria spraw jest zatem istotna przede wszystkim dla osób powiązanych organizacyjnie z podmiotem wykonującym zadanie. Jednak istnieje też druga funkcja norm prawa ustrojowego, odnosząca się do przypisania konkretnemu podmiotowi konkretnych zadań publicznych (odpowiadająca na pytanie „kto?" – kto ma wykonać jakieś zadanie?). Warto podkreślić, że ta kategoria spraw jest istotna nie tylko dla osób powiązanych organizacyjnie z podmiotem wykonującym zadanie, ale i dla osób, na korzyść których to zadanie ma być wykonane, bowiem chodzi o stwierdzenie, od kogo należy oczekiwać wykonania zadania. Jak pisał J. Filipek, normy ustrojowe nie występują wyłącznie w roli prawa wewnętrznego wiążącego wyłącznie w wewnętrznych ramach organizacyjnych administracji pomiędzy organami

---

[2] Zob. J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej sfery działania administracji państwowej*, ZNUJ PP 1979, z. 83, s. 10; M. Miemiec, *Klasyfikacja norm ustrojowoprawnych administracji państwowej*, AUWr 1985, nr 857, Prawo 143, s. 212.

[3] Można nazwać je „zadaniowymi".

[4] J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, ZNUJ PP 1982, z. 99, s. 78.

[5] Zob. J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej sfery...*, s. 10; M. Miemiec, *Klasyfikacja norm ustrojowoprawnych*…, s. 213.

[6] Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 43; zob. także *idem* [w:] *idem*, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 51; Z. Leoński [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, red. *idem*, Warszawa–Poznań 1985, s. 20 i nn.

wyższego szczebla i organami niższego szczebla tego samego pionu organizacyjnego, lecz przeciwnie – w szerokim zakresie muszą one współtworzyć powszechnie obowiązujące prawo, któremu administracja jest podporządkowana[7]. Koresponduje to z ujęciem Z. Leońskiego, który wywodził, że ustrój nie musi być rozumiany tylko jako kategoria odnosząca się do budowy i organizacji aparatu administracyjnego. Ponadto nie należy pojmować go wyłącznie „statycznie", ale raczej – w pewnym sensie – dynamicznie, gdyż chodzi o reguły wyznaczające także działanie aparatu administracji. Zarówno o jego budowę, jak i funkcjonowanie, np. normy ustrojowe określają zasady korzystania z inicjatyw społecznych[8].

Z powyższych powodów przez samorządowe struktury organizacyjne będą tu rozumiane wszystkie jednostki organizacyjne podległe władzy organów jednostek samorządu terytorialnego, a zatem przedstawione niżej ustalenia badawcze nie będą odnoszone wyłącznie do regulacji ustrojowych o charakterze ogólnym, tj. dotyczących władz gmin, powiatów i województw, ale także do aktów normatywnych określających ustrój wszelkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych.

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszej publikacji nie jest możliwe przeprowadzenie w jej ramach analizy wszystkich ustawowych regulacji związanych z ustrojem samorządów powszechnych, których w latach 1990–2019 powstało bardzo wiele. W związku z tym zostaną tu jedynie wskazane typowe kierunki działań ustawodawcy, na wybranych, reprezentatywnych przykładach.

1. Biorąc ustrój poważnie

Wykorzystywanie transformacji ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego jako narzędzia racjonalizacji wydatków publicznych bywa oficjalnie zgłaszanym motywem dokonywania takich przekształceń. Jako typowe przykłady takiego kierunku polityki legislacyjnej mogą służyć ustawy reformujące administrację publiczną w 1998 r. Efekt redukcji wydatków zadeklarowano m.in. w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 91, poz. 578). Choć uzasadnienie tak doniosłego dla funkcjonowania państwa aktu normatywnego wydaje się zaskakująco krótkie (zaledwie 2 strony!), to akurat kwestii oszczędności, jakie wejście w życie ustawy miało przynieść dla budżetu publicznego, poświęcono lakoniczne wprawdzie, ale bardzo konkretne tezy. Autorzy uzasadnienia projektu podnieśli, że „wprowadzenie powiatu pozwoli znieść zbędne urzędy rejonowe i umożliwi przejście większości ich pracowników do administracji powiatowej, scalenie administracji specjalnej przyniesie również obniżenie kosztów reformy samo-

[7] J. Filipek, *Elementy strukturalne*…, s. 64.

[8] Z. Leoński, *Podstawowe zasady ustroju administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Wrocław–Warszawa–Kraków 1977, s. 200; podobnie M. Jaroszyński [w:] *idem*, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 51.

rządowej. Dodatkowym czynnikiem obniżającym koszty ogólne jest – dowiedziona w przypadku Polski – większa efektywność administracji samorządowej. Operacyjne koszty wprowadzenia reformy powiatowej (odprawy, inwentaryzacja, uzupełnienie sprzętu) wynoszą według szacunków około 500 tys. w każdym powiecie, co daje 150 mln zł. Zgodnie z oszacowaniem ekspertów Akademii Ekonomicznej w Krakowie wprowadzenie reformy przyniesie 10% oszczędności w wydatkach publicznych, które na poziomie przyszłego powiatu wynoszą w skali kraju 17 894 mln zł. Oznacza to szansę amortyzacji wydatków podstawowych na reformę w skali 1 roku"[9].

Znacznie bardziej szczegółowe były tezy uzasadnienia projektu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst pierwotny: Dz. U. r. Nr 91, poz. 576). Uzasadnienie projektu tej ustawy, znacznie bardziej rozbudowane niż w przypadku ustawy o samorządzie powiatowym, obejmuje część 5, w całości poświęconą finansom samorządu województwa. Autorzy wywiedli, że w pracach nad projektem przyjęto trzy zasadnicze założenia wyjściowe. Po pierwsze, celem konstrukcji budżetu województwa miała być poprawa efektywności wykorzystywania tej części publicznych zasobów finansowych, która jest obecnie ulokowana przestrzennie przez administrację rządową, a która zostanie przekazana organom samorządu województwa. Po drugie, decentralizacja systemu budżetowego miała wzmocnić instrumenty obywatelskiej kontroli nad dokonywaniem wydatków publicznych zasobów finansowych. Po trzecie, tworzenie kolejnej – obok budżetu państwa, budżetu gminy i budżetu powiatu – kategorii budżetu publicznego będzie wymagało wprowadzenia równocześnie nowych, bardziej precyzyjnych i klarownych (niż dotychczas) reguł gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi. Poprawie efektywności gospodarowania zasobami finansowymi województwa miało służyć adekwatne określenie obowiązków sejmiku województwa w zakresie pozostawionym do wyłącznej właściwości tego organu. W uzasadnieniu projektu, jako instrumenty osiągnięcia tego celu legislacyjnego, wskazano m.in. obowiązek określenia, stosowną uchwałą, trybu prac nad projektem uchwały budżetowej przy jednoczesnym ustaleniu minimalnego zakresu spraw objętych tą uchwałą, uprawnienie sejmiku do uchwalania wieloletnich programów inwestycyjnych województwa z równoczesnym wskazaniem zasad warunkujących powiązanie tych programów z budżetem województwa, a także określenie wyłącznej właściwości sejmiku województwa w zakresie ustalania zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa. Projekt rozdzielał instytucję absolutorium od obowiązku zamknięcia rachunków budżetu województwa, który również miał spoczywać na organie uchwalającym ten budżet. Argumentowano, że sejmik województwa w obydwu tych sprawach – zamknięcia rachunków budżetu i udzielania absolutorium – dysponuje wszechstronnymi informacjami na temat gospodarki finansowej województwa; jako źródło tych informacji wskazano sprawozdania z wykonania budżetu województwa. Projekt ustawy „rygorystycznie" (tak w oryginale) normował harmonogram prac nad projektem budżetu województwa (art. 62), przewidywał możliwość uchwalenia prowi-

[9] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o samorządzie powiatowym, Sejm III kadencji, druk nr 25, http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/25.htm [dostęp: 1.10.2019].

zorium budżetowego województwa wówczas, gdy w analogicznym okresie obowiązuje ustawa o prowizorium budżetowym w odniesieniu do gospodarki budżetowej państwa, zakładał wzmocnienie (w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów dotyczących gmin) praw i obowiązków zarządu jako organu odpowiedzialnego za prawidłowe wykonywanie budżetu województwa. Do wyłącznej kompetencji zarządu przekazano nie tylko opracowanie projektu budżetu województwa, lecz również inicjatywę w sprawie zmian budżetu. Istotne – z punktu widzenia zachowania dyscypliny wydatków publicznych – było postanowienie, na mocy którego zarząd wyrażał zgodę na wprowadzenie przez sejmik takich zmian w projekcie budżetu, które prowadziłyby albo do powiększenia wydatków i powiększenia planowanego deficytu budżetowego, albo zakładałyby powiększenie przewidywanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia nowych źródeł dochodów województwa. W systemie dochodów województwa zaprojektowano dominację dochodów własnych, co było „finansowym odzwierciedleniem silnej intencji uczynienia z województwa podmiotu zdolnego do projektowania własnej strategii rozwoju regionalnego”[10].

Z przytoczonych wyżej tez projektodawców wynika bez wątpienia, że przekształcenia ustrojowe administracji publicznej, polegające na zastąpieniu większości struktur terenowej administracji rządowej – strukturami samorządowymi (w całości zlikwidowano administrację rządową w rejonach, poważnie ograniczono zakres działania administracji rządowej na poziomie województwa), bezpośrednio miały służyć jako narzędzie racjonalizacji wydatków publicznych, a nawet wprost przewidywano ich znaczną redukcję, w porównaniu z poziomem wydatków czynionych do tej pory na funkcjonowanie struktur administracji rządowej. Oceniając przytoczone wyżej zamysły legislacyjne, należy określić je jako pragmatyczne. Odnosiły się one bowiem do kluczowych rozwiązań instytucjonalnych, jak np. do określenia procedur i przypisania organom kompetencji, które miały decydujący wpływ na całe budżety publiczne, poprzez stworzenie mechanizmów skutkujących samoograniczaniem się władz lokalnych i regionalnych w zakresie wydatkowania środków publicznych, wzrostem odpowiedzialności lokalnych polityków i działaczy samorządowych za finansową stronę realizacji zadań publicznych. Nie budzi wątpliwości fakt, że ukonstytuowanie właściwych mechanizmów kontroli nad planowaniem i realizacją wydatków budżetowych ma decydujące znaczenie dla racjonalizacji gospodarowania finansami publicznymi.

2. W służbie populizmu

Niestety, nie każda inicjatywa legislacyjna mająca za przedmiot omawiane kwestie jest oparta na równie pragmatycznych założeniach. Autorzy uzasadnienia projektu ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 113, poz. 984) także wiązali dokona-

[10] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o samorządzie województwa, Sejm III kadencji, druk nr 181, http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrd.nsf/wgdruku/181/$file/181.pdf [dostęp: 1.10.2019].

nie transformacji ustrojowej jednostki samorządu terytorialnego z potrzebą redukcji wydatków publicznych. Jednak jako główne narzędzie osiągnięcia tego celu wybrali normy z kategorii „personalnych". Podniesiono, że właściwym byłoby „zdecydowane zmniejszenie liczebności organów stanowiących, które – licząc obecnie od 12 do 60 radnych – nadal są:

a. zbyt »kosztownymi« ciałami, jak na ekonomiczne możliwości polskiego społeczeństwa,
b. liczniejsze niż w innych państwach europejskich, a więc – jak uczy doświadczenie – zbyt liczne,
c. nadmiernie ociężałe do sprawnego zwoływania, obradowania i podejmowania decyzji,
d. skłaniającymi ustawodawcę do przyjmowania takich modeli wyborczych, które służyć mają zapewnieniu terytorialnej reprezentacji w radzie poszczególnych części gminy (miasta),
e. celem i miejscem politycznej rywalizacji wielu ugrupowań partyjnych. Projekt spowoduje zmniejszenie liczebności rad o ok. 30%"[11].

Z powyższą propozycją wiązała się koncepcja rezygnacji z ustawowego „sugerowania" gminom potrzeby powoływania innych komisji stałych niż komisja rewizyjna. Funkcjonowanie tych komisji także wpływa bowiem – jak podnosili projektodawcy – na wysokość kosztów administrowania, tymczasem rzeczywista potrzeba ich działania może ujawnić się dopiero w praktyce. Zdaniem autorów uzasadnienia projektu ustawy wskazane miało być również zmniejszenie liczebności stanowisk zastępców wójtów i burmistrzów do jednego, z pozostawieniem możliwości powołania większej liczby wiceprezydentów w dużych miastach. Twierdzono, że w obecnej sytuacji ekonomicznej ingerencja państwa w celu ograniczenia nadmiernej rozbudowy stanowisk kierowniczych w samorządzie terytorialnym nie byłaby raczej sprzeczna z konstytucyjną zasadą organizacyjnej samodzielności gmin.

Chyba najbardziej zaskakujące było w tym projekcie wskazanie na instytucję referendum, jako środka do ograniczenia kosztów. „Bardzo istotne zmiany proponowane są w ustawie o referendum lokalnym. Polegają one na wprowadzeniu instytucji referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy oraz referendum – przeprowadzanego albo z inicjatywy rady, albo z inicjatywy wójta – w sytuacjach, w których zaistnieje spór między tymi organami w konkretnej sprawie. Zamiast sięgać po »broń najcięższą« (referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego lub wykonawczego) i narażać społeczność lokalną na podwójne głosowanie, odpowiedni organ mógłby odwołać się do woli wyborców, których stanowisko byłoby dla organów gminy wiążące. Referenda przeprowadzane z inicjatywy organów gminy finansowane są bowiem z budżetu danej jednostki samorządowej"[12]. Pojawia się zatem intencja

[11] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Sejm IV kadencji, druk nr 167, http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/DD2A-231771E150E4C1256B280035C33F/$file/167.pdf [dostęp: 1.10.2019].

[12] *Ibidem*.

nie tyle ograniczenia wydatków publicznych jako takich, ile czynienia oszczędności w budżecie państwa. Autorzy wyraźnie odczuwają ulgę, że postulowane referendum nie będzie finansowane z sum budżetowych Skarbu Państwa, ale „z budżetu danej jednostki samorządowej". Wskazuje to jednoznacznie na przeświadczenie, iż obciążanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest bezpieczniejsze politycznie niż obciążanie budżetu państwowego. *In fine* uzasadnienia rekapitulowano projektowane oszczędności w sposób następujący: „Wejście w życie tej ustawy spowoduje ograniczenie kosztów funkcjonowania samorządu gminnego w szczególności poprzez:

1. ograniczenie liczby radnych (w granicach od 1/4 do 1/3),
2. likwidację kolegialnego organu wykonawczego – zarządu i wprowadzenie organu jednoosobowego – wójta, burmistrza, prezydenta miasta,
3. ograniczenie kompetencji rady gminy, oznaczające zmniejszenie liczby odbywanych posiedzeń"[13].

Nie sposób nie zauważyć zasadniczej różnicy pomiędzy zamysłem legislacyjnym, na którym oparte zostały omawiane wcześniej ustawy ustrojowe z 1998 r., i inicjatywą omawianą w tym miejscu. Intencje ograniczenia wydatków budżetowych odzwierciedlone w projektach ustaw o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa bazowały na rozwiązaniach ustrojowych z zakresu norm „rzeczowych" i „kompetencyjnych". Zasadnicze znaczenie tamtych propozycji, dla racjonalizacji wydatków publicznych, jest niepodważalne. Natomiast eksponowanie ograniczenia liczebności i kompetencji (*sic!*) organu kolegialnego, jako zasadniczej propozycji dotyczącej redukcji wydatków budżetowych, należy ocenić jako propozycję – po prostu – populistyczną. Oszczędności z tytułu redukcji liczebności rady, a nawet liczby zastępców wójta miałyby niewielkie znaczenie w skali całej struktury wydatków publicznych, natomiast redukcje takie mogły znacząco wpłynąć na sprawność działania organów samorządu gminnego. W gruncie rzeczy inicjatywę tę należy ocenić jako obliczoną *stricte* na efekt z zakresu marketingu politycznego, a nie nakierowaną na realne ograniczenie wydatków publicznych.

Bardzo podobnym przypadkiem jest ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. poz. 1930). Ustawa ta dotyczyła usunięcia przepisów odnoszących się do gabinetów politycznych funkcjonujących na szczeblu samorządowym przy wójtach (burmistrzach, prezydentach miast), starostach i marszałkach województwa. Projektodawcy podnosili, że stanowiska asystentów i doradców są ściśle sprzężone z funkcją wójta, burmistrza, starosty, marszałka i mają szczególny, osobisty charakter powiązania. Ustawa nie określała natomiast zadań, jakie wykonywać mają osoby zatrudnione na wymienionych stanowiskach. Do zatrudniania asystentów i doradców nie było obowiązku stosowania przepisów o wolnym naborze, a asystenci i doradcy do 2013 r. mogli być przenoszeni na inne stanowiska pracy, w tym na stanowiska urzędnicze, z pominięciem zewnętrznego naboru. Autorzy uzasadnienia projektu twierdzili, że „brak ustawowego określenia kompetencji członków takich gabinetów, opłacanych przecież z publicznych pieniędzy, często prowadzi do

[13] *Ibidem*.

swoistej patologii i zatrudniania osób nieposiadających żadnych kompetencji, których jedyną »kwalifikacją« jest bycie członkiem tego samego ugrupowania politycznego, do którego należy i z którego ramienia startował obecnie urzędujący wójt, starosta czy marszałek województwa. (…) Likwidacja gabinetów politycznych w samorządach byłaby znaczącym krokiem w realizacji postulatu ograniczenia administracji publicznej, redukcji biurokracji i szukania oszczędności w administracji, a zatem wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym. W społeczeństwie gabinety polityczne jawią się jako zbędny, acz kosztowny element funkcjonowania państwa, a zatrudnianie w urzędach osób o wątpliwych kwalifikacjach z partyjnego nadania budzi sprzeciw i niechęć obywateli, tym bardziej że lokalni włodarze często na stanowiskach doradców zatrudniają osoby, które odpowiedzialne mają być za kształtowanie ich wizerunku, co ma się nijak do realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego ich zadań i funkcji"[14].

Projektodawcy dobitnie akcentowali znaczenie ich inicjatywy legislacyjnej dla redukcji wydatków publicznych, powołując się nawet wprost na opinię społeczną. „W skali całego terytorium Rzeczpospolitej od blisko dziewięciu lat media donoszą o osobach, które zatrudnione na stanowisku asystenta czy doradcy nie mają żadnych realnych kwalifikacji, a brak obowiązku umieszczania nazwisk członków gabinetów politycznych w BIP-ach daje efekty w postaci zatrudniania osób, które nawet nie pojawiają się w pracy, jak to miało miejsce chociażby w powiecie myszkowskim, w którym na stanowisku doradcy zatrudniony został były wicestarosta powiatu będzińskiego. W dobie kryzysu, w czasach kiedy wiele gmin i powiatów jest poważnie zadłużonych, utrzymywanie gabinetów politycznych to bezsensowy wydatek. Zwrócić należy uwagę na konieczność poszukiwania dodatkowych oszczędności we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych i dokonanie przeglądu wydatków publicznych. Brak możliwości zatrudniania asystentów i doradców to wielomilionowa oszczędność, która nie przyniesie uszczerbku dla wykonywania ustawowo określonych zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie projektodawców, bez szkody dla wykonywania tych zadań można zrezygnować z zatrudniania asystentów i doradców".[15]

Nie polemizując z trafnymi zarzutami formułowanymi wobec praktyki nadużywania instytucji gabinetu politycznego, należy jednak zwrócić uwagę, że efekt finansowy omawianej regulacji wcale nie prezentował się tak imponująco, jak twierdzili projektodawcy. W opinii eksperckiej podnoszono, że „liczba gmin zatrudniających takie osoby w większości nie przekracza 15%. Ustawa także ogranicza liczbowo możliwości zatrudniania doradców i asystentów. Nie można powiedzieć, że jest to tak znaczący krok w ograniczaniu administracji publicznej i szukaniu oszczędności, jak to przedstawiono w uzasadnieniu. Ustawowy limit osób zatrudnionych w tzw. gabinetach politycznych w JST można by jeszcze bardziej ograniczyć liczbowo, nie dokonując ich całkowitej

[14] Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, Sejm VIII kadencji, druk nr 1324, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1324 [dostęp: 1.10.2019].

[15] *Ibidem*.

likwidacji. Należy zauważyć, że w urzędach wojewódzkich także są takie stanowiska przy Wojewodzie. Jeżeli więc wprowadzać ograniczenia zatrudnienia w administracji publicznej w tym zakresie, to należałoby wprowadzić je we wszystkich jej organach"[16]. Istotnie, w samym uzasadnieniu projektu powoływano się na dane, z których wynikało, że poczynione dzięki ustawie oszczędności mają dość skromny wymiar. „Według informacji przekazanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2015 r. gminy na uposażenia asystentów przeznaczyły kwotę w wysokości 13 223 362, 89 zł, a na uposażenia doradców kwotę 20 470 492,12 zł. W powiatach koszty zatrudniania asystentów wyniosły 1 563 960,56 zł, a doradców 2 211 142,38 zł. Samorządy województw na wynagrodzenia asystentów przeznaczyły 1 385 012, 92 zł, natomiast wynagrodzenia doradców marszałków województw to koszt 2 215 835, 55 zł".

Niezależnie od podnoszonej w projekcie częściowej niekompletności powyższych danych (pewne zaniżenie podanych kwot), „problem" ten sprowadza się do 30 mln zł w skali całego kraju. Nie jest to suma bagatelna, ale też niezbyt wiele znacząca wobec wszystkich kosztów realizacji zadań państwa, nawet w kontekście pojedynczej kategorii tych zadań. Dla porównania, koszt jednego kilometra autostrady budowanej w Polsce w roku 2019 szacowny był na 35 mln zł netto[17]. Nie dziwi w tym kontekście krytyka omawianego projektu. W opinii Samorządu Województwa Lubelskiego wskazywano, że „stanowiska doradców i asystentów dają nową możliwość w zarządzaniu zasobami ludzkimi, sprzyjającą zwiększaniu efektywności pracy, a nie rozbudowywaniu zatrudnienia i zwiększania związanych z tym kosztów. Korzystanie z wiedzy osób będących ekspertami w danej dziedzinie znacząco podnosi jakość realizacji zadań samorządu. Z tych też względów zatrudnianie doradców jest wysoce pożądane i w żaden sposób nie może być uznane za zbędne i niecelowe. Korzyści, jakie niesie za sobą korzystanie z doradztwa specjalistów, zdecydowanie przewyższa koszty związane z zatrudnieniem takich osób"[18]. Doszło nawet do niecodziennej sytuacji, kiedy to w trakcie debaty plenarnej (pierwsze czytanie projektu ustawy) projekt był popierany przez przedstawiciela opozycji, kwestionowany zaś przez przedstawiciela koalicji rządowej. Poseł Tomasz Jaskóła (ugrupowanie Kukiz'15) dowodził mianowicie, że „to są oszczędności. W momencie kiedy gminy są zadłużone i zadłużają się coraz bardziej, nie są bezzasadne oszczędności rzędu kilkuset tysięcy złotych. A jeszcze raz podkreślam, że cały ten projekt będzie chronił minimum 50 mln zł rocznie. Dane z 2015 r. przedstawione przez MSWiA, te, które otrzymała poprzednio powołana podkomisja, oczywiście były niekompletne (…), koszty realnie i relatywnie mogą oczywiście wzrosnąć i na pewno wzrosną". Poseł Jerzy Wilk z PiS wywodził natomiast sceptycznie: „I cóż z tego? Podano, że to kosztuje 30 mln zł rocznie, ale zapewniam państwa, że po przyjęciu tej ustawy

---

16 *Ibidem*.

17 J. Ceglarz, *35 mln zł za kilometr polskiej autostrady. Jest nowy raport*, Money.pl, https://www.money.pl/gospodarka/35-mln-zl-za-kilometr-polskiej-autostrady-jest-nowy-raport-6430470899893889a.html [dostęp: 1.10.2019].

18 Zapis posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 89) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 104) w dniu 22 marca 2017, Biuletyn nr 1703/VIII, http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgskrnr/ASW-89 [dostęp: 1.10.2019].

to będą koszty stałe tych urzędów. W tej chwili to są koszty na czas określony, a jeśli ta ustawa wejdzie w życie, to co się stanie z tymi pracownikami? Pan wierzy, że 10 tys. osób straci pracę? Wierzy pan? To jest pan bardzo naiwny. Wszyscy przejdą na etaty, które zostaną stworzone w tych samorządach, i będą pracowali co najmniej do końca kadencji wójtów, burmistrzów czy prezydentów. Jak nie dłużej, a później ciężko będzie ich zwolnić. Ta ustawa spowoduje, że będziemy musieli jeszcze wypłacać odprawy tym doradcom, bo oni są pracownikami urzędów gmin czy [urzędów] miejskich"[19].

Omawianą zmianę ustrojową należy zatem skomentować tak samo, jak poprzednią – akcentowanie jej korzystnych skutków dla budżetów publicznych miało charakter populistyczny. Istotą regulacji było – ponownie – osiągnięcie celu *stricte* politycznego, za pomocą epatowania kwotami, które tylko na osobach niezorientowanych mogły robić wrażenie znaczących.

3. Na koszt samorządów

Odrębny problem stanowi dezynwoltura ustawodawcy w kwestii rzetelnej oceny wpływu projektowanych regulacji ustrojowych na stan finansów publicznych. Zjawisko to występowało od samego początku istnienia samorządu terytorialnego III RP. Tak pisał Jerzy Regulski w roku 2000: „Wystąpiło niepokojące zjawisko – rząd, ratując swój budżet, przekazywał coraz więcej zadań gminom, nie przekazując odpowiednich finansów na ich realizację. Zmuszało to gminy do wydatkowania pieniędzy z własnej kasy – oczywiście kosztem innych potrzeb miejscowej ludności. A takie działanie podrywało zaufanie ludzi do idei samorządności i tym samym utrzymanie centralnej biurokracji uzyskiwało większe poparcie społeczne. Można sądzić, że wiele partii politycznych i polityków było i jest tym zainteresowanych"[20]. Czy uwagi Jerzego Regulskiego pozostają aktualne, po dwudziestu latach od ich sformułowania?

Projektodawcy regulacji dotyczących ustroju samorządu terytorialnego niejednokrotnie odwołują się do wpływu tych regulacji na poziom wydatków publicznych, jednak zgłaszają również tezy, które można by określić jako „gołosłowne". Przykładowo, w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890; *notabene* była to ostatnia ustawa uchwalona w trakcie VII kadencji Sejmu RP) wskazano, że „Celem autorów projektu ustawy jest umożliwienie dostosowania ustroju obszarów metropolitalnych do ich struktury i lokalnej specyfiki. Zaproponowany model powinien zostać zastosowany w najbardziej zintegrowanych polskich aglomeracjach. Zdaniem autorów, w chwili złożenia projektu w Sejmie, obszarem metropolitalnym o stopniu integracji wymagającym zmiany ustroju administracyjnego i utworzenia powiatu metropolitalnego jest Aglomeracja Górnośląska. (…) Cel regulacji to tańsze, lepsze i efektywniejsze działanie związków metropolitalnych w porównaniu do poszczególnych gmin na wielu płaszczyznach zadań ekonomiczno-

[19] *Ibidem*.

[20] J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 382.

-społecznych, opisane na przykładzie Aglomeracji Górnośląskiej"[21]. Niestety, w uzasadnieniu zabrakło konkretnych danych finansowych pokazujących, o ile „tańsze" będzie działanie związków metropolitalnych w porównaniu do poszczególnych gmin. Zabrakło nawet wskazania źródeł finansowania istotnych działań. Zwrócono na to uwagę w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730), derogującej ustawę z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych. Jak podnieśli projektodawcy ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, zrezygnowano w niej z przepisów, które zakładały, że to wojewoda wyposaży związek w mienie. Istotnym mankamentem tych przepisów (zawartych w ustawie o związkach metropolitalnych) „było niewskazanie źródeł finansowania tego zadania wojewody" (*sic!*)[22].

Taki sam problem – brak realnego oszacowania kosztów wprowadzanych zmian ustrojowych – zdiagnozowano np. w procesie legislacyjnym ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130). Projektodawcy twierdzili, że „propozycje zawarte w projekcie ustawy, takie jak m.in.: wprowadzenie dodatkowego wyposażenia lokali wyborczych (sprzęt rejestrujący obraz i dźwięk), zmiany składów osobowych komisji wyborczych, w tym wydzielenie w ramach obwodowych komisji wyborczych dwóch rodzajów komisji: ds. przeprowadzenia głosowania i ustalenia wyników, powołanie urzędników wyborczych, powołanie powiatowych oraz wojewódzkich komisarzy wyborczych spowodują poniesienie przez budżet państwa dodatkowych kosztów na ich realizację w wysokości nie więcej niż ok. 190 mln zł. Wprowadzenie elektronicznego systemu do głosowania oraz transmisji i rejestracji obrad organów stanowiących w samorządach będzie się wiązało z koniecznością poniesienia z ich budżetu kosztów związanych z zakupem odpowiednich urządzeń. Biorąc pod uwagę, że w praktyce wiele samorządów stosuje już tę metodę głosowania oraz praktykuje transmisje i rejestracje sesji, a także przybliżony koszt zakupu tych urządzeń, maksymalny koszt wprowadzenia takiego rozwiązania nie powinien przekroczyć w stosunku do wszystkich samorządów kwoty 58 mln zł"[23]. Teza ta została jednak zdecydowanie zakwestionowana przez przedstawicieli samorządów terytorialnych. Podniesiono, iż wyliczone „koszty wprowadzenia ustawy dla sektora samorządowego w wysokości 58 mln zł nie wskazują źródeł finansowania (pomijając rzetelność przeprowadzonej kalkulacji, która nie uwzględnia konsekwencji wielu wprowadzanych rozwiązań)"[24], a nawet

[21] Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o powiecie metropolitalnym, Sejm VII kadencji, druk nr 2107, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2107 [dostęp: 1.10.2019].

[22] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Sejm VIII kadencji, druk nr 1211, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1211 [dostęp: 1.10.2019].

[23] Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Sejm VIII kadencji, druk nr 2001, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2001 [dostęp: 1.10.2019].

[24] Stanowisko Związku Powiatów Polskich z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania,

że analiza „przepisów dotyczących procesu wyborczego prowadzi do wniosku, że wyborów nie będzie można skutecznie przeprowadzić, a koszty ich organizacji znacząco wzrosną”[25].

Brak realnego oszacowania wydatków związanych z przekształceniami ustrojowymi chyba najdobitniej uzewnętrznia się w sprawach dotyczących przekształceń ustrojowych jednostek organizacyjnych administracji świadczącej. Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1583) sankcjonowała dokonanie zmian w zakresie łączenia zróżnicowanych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego. Jak podnieśli projektodawcy, podyktowane było to obawą występowania w przyszłości negatywnych zjawisk zagrażających charakterowi placówek opiekuńczo-wychowawczych, a tym samym zagrażających bezpieczeństwu przebywających tam dzieci oraz zjawisk mających negatywny wpływ na funkcjonowanie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. „Projektowana ustawa nie spowoduje wydatków po stronie sektora finansów publicznych, a może spowodować oszczędności związane z brakiem konieczności zatrudniania dyrektora w każdej placówce wsparcia dziennego, czy każdej placówce instytucjonalnej pieczy zastępczej (dla których zapewniona jest wspólna obsługa)” – podnoszono w uzasadnieniu projektu[26]. Jednak zdaniem strony społecznej nie była to teza prawdziwa. „Wydaje się, że zakres projektowanych zmian będzie generował skutki finansowe właśnie dla jednostek samorządu terytorialnego, choćby ze względu na ograniczenia związane z niemożnością usytuowania w jednym budynku jednostek organizacyjnych pomocy społecznej czy placówek opiekuńczo-wychowawczych. Niewskazanie dokładnej Oceny Skutków Regulacji w aspekcie finansowym wydaje się znaczącym niedociągnięciem”[27].

Należy w tym miejscu przejść do przypadków szczególnie drastycznego zachowania ustawodawcy, polegającego na całkowitym pominięciu kwestii kosztów wprowadzanych zmian ustrojowych. W trakcie dyskusji parlamentarnej nad projektem ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastęp-

---

funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/137322B4C7517481C12581E7004AA4A6/%24File/2001-002.pdf [dostęp: 1.10.2019].

[25] Stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/22B39E82EA8DD5BDC12581EF003A49C6/%24File/2001-006.pdf [dostęp: 1.10.2019].

[26] Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk nr 679, http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/81A5DF399C7A5D61C1257FE6005B7FCB/%24File/679.pdf [dostęp: 1.10.2019].

[27] Opinia OPZZ w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/8151A810ECF6235BC1257FF8004909DC/%24File/679-004.pdf [dostęp: 1.10.2019].

czej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1188)[28] dyrektor Biura Związku Powiatów Polskich Marek Wójcik przypominał, że „kształtując te przepisy w 2011 r., samorządy terytorialne nie otrzymały środków finansowych na nowe zadanie związane z uruchomieniem funkcji asystenta. Otrzymują dofinansowanie do zadania własnego – a to jest zadanie własne. Jest to zaledwie dofinansowanie. Nie ma rozwiązania systemowego. Państwo tą ustawą nie gwarantujecie nam dodatkowych dochodów, a równocześnie podnosicie nam standardy zadań"[29].

Najostrzej problem niedoszacowania skali wydatków obciążających budżety samorządowe pojawił się w ostatnich latach przy okazji reorganizacji systemu oświaty, regulowanej ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 59). Kwintesencją zmian ustrojowych wprowadzanych na mocy tej ustawy jest likwidacja jednego typu jednostek organizacyjnych – gimnazjów i zwiększenie zadań pozostałych, podstawowych typów szkół – szkół podstawowych i liceów. Należy przypomnieć, że wydatki na realizację zadań z zakresu edukacji stanowią często największą pozycję w wydatkach jednostki samorządu terytorialnego. Według dołączonej do projektu ustawy Oceny Skutków Regulacji (dalej: OSR), „środki przewidziane dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania oświatowe w roku 2016 są wystarczające do sfinansowania zadań związanych z projektowanymi zmianami". W OSR wskazano, że główną zmianą w zasadach finansowania na rok 2017 i kolejne lata jest planowane w odrębnej zmianie ustawowej (zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw) objęcie dzieci sześcioletnich w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego subwencją oświatową. Kwota tego wsparcia wynosić ma 4300 zł średnio na dziecko, nie licząc kwot przekazywanych do tej pory na te dzieci w subwencji oświatowej w związku z posiadanymi orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego (średnio 815 zł w przeliczeniu na każde dziecko). Łączny efekt takiego wsparcia szacuje się w roku 2017 na poziomie 1 436 mln zł. (…) Ostatecznie, sumując wszystkie efekty związane ze zmianami, w tym zadanie nie objęte subwencjonowaniem (dowożenie uczniów), należy stwierdzić, że poziom finansowania przewidziany dla roku 2017 jest wystarczający, aby pokryć wydatki bieżące systemu oświaty w nowym jej ustroju, oraz wystarczające, aby pokryć wydatki bieżące w trakcie transformacji ustroju. W zakresie koniecznych dostosowań do nowego systemu należy stwierdzić, że pozostają możliwe do wykorzystania środki zarówno w części oświatowej subwencji ogólnej (przy założeniu jej podobnego udziału w wydatkach bieżących jednostek samorządu terytorialnego objętych subwencją), jak i wynikające ze zmniejszonego finansowania dowożenia uczniów oraz zmniejszonych wydatków w przeliczeniu na ucznia w liceach ogólnokształcących. W roku 2017 jest to 313 mln zł, w roku 2018 – 148 mln zł, w roku 2019 – 243 mln zł. W kolejnych latach kwota istotnie wzrasta". Podsu-

[28] Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druki nr 2532 i 2532-A, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2532 [dostęp: 1.10.2019].

[29] Zapis posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 178) w dniu 22 lipca 2014 r., Biuletyn nr 3545/VII, http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskrnr/PSR-178 [dostęp: 1.10.2019].

mowanie łącznych skutków finansowych projektowanych zmian dla budżetu państwa opiewało na kwotę 340, 6 mln zł[30].

Strona samorządowa od początku kwestionowała rzetelność tych wyliczeń[31]. Największe gminy (największe miasta na prawach powiatu) podjęły inicjatywę przygotowania pozwu zbiorowego przeciwko Skarbowi Państwa, domagając się zwrotu ponad 100 mln zł za koszty poniesione w związku z reorganizacją systemu oświaty. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. (K 18/17, Dz. U. poz. 525) zakaz dochodzenia przez samorządy zaniżonych kwot z tytułu subwencji ogólnej jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że choć nie sposób wymagać od państwa zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego dochodów umożliwiających optymalną realizację nałożonych na nie zadań publicznych, to jednak nie daje się zaakceptować rozwiązania, w świetle którego – bez własnej winy – miałyby one zostać pozbawione prawa do odpowiednich części subwencji ogólnej. Dla samorządów terytorialnych oznacza to także możliwość wywierania większej presji na ustawodawcę, aby w realny sposób szacował koszty wprowadzanych zmian ustrojowych.

Podsumowanie

Reasumując, analizowane powyżej inicjatywy legislacyjne – stanowiące przykłady reprezentatywne dla całego zasobu legislacyjnego – skłaniają do wyciągnięcia wniosku, że pragmatyczne podejście ustawodawcy do relacji pomiędzy planowanymi zmianami w zakresie ustroju jednostek samorządowych a problemem kształtowania poziomu wydatków na zadania publiczne stanowi rzadkość. W praktyce ustawodawczej dominuje albo podejście populistyczne, w ramach którego zmiany ustrojowe wykorzystywane są jako narzędzie do zbijania kapitału politycznego, albo dezynwoltura związana z szacowaniem kosztów przekształceń organizacyjnych. Zarówno jedna, jak i druga postawa projektodawców nie ma nic wspólnego z troską o interes publiczny i w żaden sposób nie służy podniesieniu efektywności realizacji zadań samorządowych.

[30] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo oświatowe, Sejm VIII kadencji, druk nr 1030, http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/A6845D3FAD39F983C125806C0063B16E/%24File/1030.pdf [dostęp: 1.10.2019].

[31] M. Sewastianowicz, *Miasta chcą od rządu zwrotu wydatków na zmiany w oświacie*, Prawo.pl, https://www.prawo.pl/oswiata/pozew-zbiorowy-o-koszty-reformy-edukacji,418715.html [dostęp: 1.10.2019].

Literatura

Błaś A., Boć J., *Ustrój administracji publicznej* [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. E.J. Nowacka, Warszawa 2000.

Ceglarz J., *35 mln zł za kilometr polskiej autostrady. Jest nowy raport*, Money.pl, https://www.money.pl/gospodarka/35-mln-zl-za-kilometr-polskiej-autostrady-jest-nowy-raport-6430470899893889a.html [dostęp: 1.10.2019].

Filipek J., *Prawna regulacja wewnętrznej sfery działania administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze" 1979, z. 83.

Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze" 1982, z. 99.

Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000.

Leoński Z., Hauser R., Skoczylas A., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.

Miemiec M., *Klasyfikacja norm ustrojowoprawnych administracji państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1985, nr 857, Prawo 143.

Prawo administracyjne, red. M. Stahl, Warszawa 2000.

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

Sewastianowicz M., *Miasta chcą od rządu zwrotu wydatków na zmiany w oświacie*, Prawo.pl, https://www.prawo.pl/oswiata/pozew-zbiorowy-o-koszty-reformy-edukacji,418715.html [dostęp: 1.10.2019].

System prawa administracyjnego, t. 1, red. J. Starościak, Wrocław–Warszawa–Kraków 1977.

Zarys prawa administracyjnego, red. Z. Leoński, Warszawa–Poznań 1985.

Streszczenie

Paweł Chmielnicki

Regulowanie ustroju samorządu terytorialnego a redukcja wydatków publicznych. Uwagi w świetle badań nad polskim ustawodawstwem

W artykule omówione zostały wybrane inicjatywy legislacyjne dotyczące przekształceń ustrojowych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. Wykazano, w jakim zakresie zmiany ustrojowe dotyczące samorządów powszechnych były motywowane redukcją kosztów działania władz publicznych. Przeprowadzona w opracowaniu analiza dowodzi, że kwestia wydatków publicznych wielokrotnie była traktowana przez ustawodawcę bez należytej staranności, a nawet instrumentalnie, do osiągnięcia bieżących celów politycznych.

Summary

Paweł Chmielnicki

Regulating the local government system and the reduction of public expenditure. Comments in the light of research on Polish legislation

The article discusses selected legislative initiatives regarding the political transformation in local government units in Poland. The author demonstrates to what extent political changes regarding the self-government system were motivated by the reduction of public authorities' operating costs. The analysis carried out in the article proves that the issue of public expenditure has been repeatedly treated by the legislator, without due diligence, and even instrumentally, in order to achieve current political goals.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, finanse publiczne, proces legislacyjny
Keywords: local government, public finances, legislative process