



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



SYSTEMOWE WSPARCIE  
PROCESÓW  
ZARZĄDZANIA W JST

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*

# Transparentność Media lokalne

**Justyna Glusman (red.)**

Forum Od-nowa

Warszawa 2014



UNIwersytet  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE



Projekt „Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania w JST”

Biuro partnera projektu: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 16; tel.: 012 293 75 60, faks: 012 293 75 59; [www.msap.pl](http://www.msap.pl)

## Spis treści

<b>CZ. 1 TRANSPARENTNOŚĆ .....</b>	<b>3</b>
I. Streszczenie.....	3
II. Diagnoza sytuacji .....	6
III. Propozycje założeń do ustawy/ ustaw .....	12
IV. Podsumowanie .....	30
<b>CZ. 2 MEDIA LOKALNE.....</b>	<b>32</b>
I. Streszczenie.....	32
II. Diagnoza sytuacji .....	34
III. Propozycje założeń do ustawy/ ustaw .....	36
IV. Podsumowanie .....	59

## CZ. 1 TRANSPARENTNOŚĆ

### I. Streszczenie

Brak przejrzystości, zarówno jeżeli chodzi o funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, jak i jego zasoby majątkowe, stanowi dziś poważną barierę rozwojową, przesądza o niedemokratycznym charakterze procesów rozwojowych i nie pozwala na podejmowanie racjonalnych, opartych na faktach decyzji przez wszystkie osoby i instytucje uczestniczące w tych procesach. Transparentność nie oznacza stanu, w którym informacja publiczna została gdzieś udostępniona (np. w Biuletynie Informacji Publicznej – BIP) lub też teoretycznie mogłaby zostać udostępniona (na wniosek w trybie dostępu do informacji publicznej). Przejrzystości nie gwarantuje także fakt składania corocznie ok. 1,5 mln sprawozdań budżetowych przez 59 tys. jednostek organizacyjnych podległych samorządom<sup>1</sup>. Transparentny samorząd to taki, który upublicznia dane o swoim mieniu, swoich zamierzeniach i trybie ich realizacji w taki sposób, że informacja ta jest powszechna, forma udostępnienia umożliwia jej przetworzenie i porównywanie, a uzyskanie dostępu do danych nie wymaga posiadania specjalistycznej wiedzy.

Wiedza o tym, jakie są bieżące i planowane działania władz samorządowych, a także ich realne efekty, jest istotnym, aczkolwiek często pomijanym w analizach trendów partycypacji społecznej, czynnikiem aktywizującym społeczeństwo obywatelskie. Powoduje, że zwiększa się liczba osób uczestniczących w aktywny sposób w relacjach z władzami samorządowymi, co z kolei przynosi pozytywny efekt w postaci zmniejszenia problemu nadreprezentacji wybranych grup nawiązujących dialog z władzami samorządowymi. Dziś są to grupy na tyle zainteresowane daną sprawą, że dzięki swojej determinacji zdobywają potrzebną wiedzę, ale także skuteczniej się nią posługują. To nie tylko przysłowiowi pieniacze, stojący na drodze wielu inwestycji, szczególnie miejskich, ale także np. deweloperzy, którzy w dużym stopniu opanowali początkowe etapy procesów decyzyjnych prowadzących do kreowania przez władze samorządowe określonych warunków dla działalności inwestycyjnej.

Dlatego też, w niniejszej ekspertyzie zaproponowano kompleksowy zestaw działań skierowanych na poprawę transparentności samorządu terytorialnego. Ich wdrożenie pozwoli na polepszenie z jednej strony efektywności, a z drugiej – demokratycznych standardów

---

<sup>1</sup> Forum Od-nowa, *Sprawozdawczość jako wycinek problemu jednostek organizacyjnych*.

działania samorządu. Będą one znacznie bardziej skuteczne jako siła aktywizująca społeczność lokalną niż zadekretowane rozwiązania instytucjonalne, np. dodatkowe rady czy obowiązkowe procedury konsultacji społecznych, jak jest to wskazane np. w projekcie prezydenckim o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym. Z drugiej strony, niektóre systemowe rozwiązania zaproponowane w raporcie *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*<sup>2</sup>, w szczególności te dotyczące roli radnych oraz podatków lokalnych (tzw. lokalny PIT), mają także zasadnicze znaczenie dla poprawy transparentności systemu funkcjonowania samorządu. Tym niemniej byłby to swojego rodzaju pozytywny efekt uboczny, a nie główny cel ich wdrożenia. Wychodząc z założenia, że samorządom terytorialnym należy pozostawić jak największą swobodę decyzyjną odnośnie konkretnych, technicznych rozwiązań co do konsultacji społecznych, zaproponowano jedynie pewne ogólne ramy co do zakresu informacji publicznej, które powinny być udostępnione oraz minimalnych standardów odnośnie ich prezentacji.

Podstawowe działania zwiększające transparentność funkcjonowania władz lokalnych:

1. Samorząd powinien stanowić jeden spójny organizm, funkcjonujący w oparciu o budżet zadaniowy, zawierający układ rachunkowości w ujęciu memoriałowym, a nie kasowym i skonsolidowany. Należy doprowadzić do objęcia publicznymi statystykami całości finansów komunalnych, głównie poprzez zebranie w jednym miejscu i publiczne udostępnienie bilansów skonsolidowanych JST. Konieczna jest publicznie dostępna, kompletna informacja o wartości mienia komunalnego, także znajdującego się w gestii spółek komunalnych oraz przepływów zatrudnienia.
2. Długofalowe decyzje muszą być podejmowane w oparciu o strategię rozwoju, która w gminie czy powiecie lub mieście na prawach powiatu powinna być skorelowana z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wieloletnią prognozą finansową (WPF).
3. Konieczne jest zwiększenie roli konsultacji społecznych w procedurze przyjmowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
4. Należy dążyć do poprawy jakości danych o samorządach udostępnianych przez GUS, które także powinny być zdezagregowane do poziomu gminy.

---

<sup>2</sup> J. Hausner et al., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.

5. W każdej jednostce samorządu terytorialnego powinien funkcjonować jeden Biuletyn Informacji Publicznej, zawierający uporządkowany i skatalogowany ustawowo zakres danych o danej jednostce samorządu i jednostkach organizacyjnych jej podległych. Umożliwi to nie tylko analizę danych dla konkretnej jednostki w przedziale czasowym, ale także analizę porównawczą różnych JST. BIP musi posiadać jeden standard prezentowania danych.
6. Rola radnych powinna być zmodyfikowana: konieczne jest wzmocnienie ich funkcji ze względu na fakt, iż to rada danej JST jest organem przedstawicielskim społeczności lokalnej.
7. Zmiana systemu finansowania JST poprzez wprowadzenie lokalnego PIT umożliwi lepszą informację na temat potencjału podatkowego JST z jednej strony i wielkości środków z podatku dochodowego przeznaczanych na daną gminę, powiat, województwo.
8. Wprowadzenie zmian prawnych wzmacniających funkcję kontrolną i informacyjną mediów lokalnych będzie miało istotne znaczenie dla poprawy przejrzystości działania JST.

Nowe technologie, coraz powszechniej obecne także w obszarze działań rządu i samorządu, pozwalają tanio i szybko udostępniać informacje w dowolnym formacie. Chociaż, jak zauważają autorzy raportu *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, polskie samorządy coraz powszechniej wdrażają działania skierowane na budowę e-administracji, często brakuje w nich systemowego podejścia. Dodatkowo, w dalszym ciągu rzadko wykorzystują dostępne instrumenty do budowy mechanizmów komunikacji między urzędem a obywatelem, poprzestając niejednokrotnie na funkcji informacyjnej strony internetowej urzędu.

Jawność działania władz nieprzypadkowo stanowi podstawę „dobrego rządzenia” (*good governance*), czyli rządów partycypacyjnych, transparentnych i odpowiedzialnych przed obywatelami. Definicja dobrego rządzenia (*United Nations Development Programme*) zakłada, że priorytety polityczne, społeczne i gospodarcze bazują na szerokim konsensusie społecznym, a głos słabszych i najbardziej zagrożonych zmianami jest brany pod uwagę w procesach decyzyjnych odnośnie alokacji zasobów rozwojowych<sup>3</sup>. Jawność działania samorządu jest warunkiem koniecznym do doprowadzenia do sytuacji, w której mieszkańcy mają szansę w jakikolwiek sposób się odnieść do projektowanych rozwiązań.

---

<sup>3</sup> Źródło: [www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html).

## II. Diagnoza sytuacji

Jak stwierdzają autorzy raportu *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, zasadniczą słabością systemu informacji publicznej jest niska jakość i niezbyt szeroki zakres przedmiotowy gromadzonych danych<sup>4</sup>. W połączeniu z brakiem wystarczających kompetencji analitycznych, skutkiem tej sytuacji jest niska przydatność opracowywanych analiz, które nie stanowią trwałego i silnego komponentu zarządzania publicznego na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego. Autorzy Raportu konstatują, że chociaż istnieją pojedyncze, pozytywne przykłady inicjatyw obywatelskich, takich jak np. projekt „Moja Polis”, ich liczba nie idzie w parze ze zdolnością do współdziałania w celu stworzenia ogólnopaństwowego efektywnego i użytecznego systemu analiz samorządowych (lokalnych i regionalnych)<sup>5</sup>. Taka próba została podjęta przez Związek Miast Polskich, który podjął się opracowania spójnego Systemu Analiz Samorządowych (SAS), jednak – z wielu przyczyn – praca ta nie została ukończona.

Z drugiej strony, jak wykazało badanie przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych, faktyczna aktywność Polaków w sferze działań publicznych jest niska. Pomimo że 66 proc. obywateli deklaruje swoje zainteresowanie tym, co robią władze, w praktyce tylko niespełna 31 proc. w jakikolwiek sposób (w roku poprzedzającym badanie) włączyło się w proces podejmowania decyzji w swoich gminach<sup>6</sup>. Dodatkowo, im więcej zaangażowania takie uczestnictwo wymagało, tym poziom partycypacji był niższy. Zatem, chociaż 25 proc. Polaków poszukiwało informacji o decyzjach podejmowanych przez władze, tylko 10 proc. brało udział w konsultacjach, a jedynie 2,5 proc. wypracowywało wspólnie z nimi jakieś rozwiązania i tylko 1,9 proc. na zlecenie władz samodzielnie je przygotowywało.

Niski poziom zainteresowania mieszkańców sprawami samorządowymi, znajdujący swoje potwierdzenie w poniżej 50-procentowej frekwencji w wyborach samorządowych tłumaczy się standardowo komunistyczną przeszłością Polski i odziedziczonym niskim poziomem zaufania społecznego. Dwadzieścia pięć lat po zmianie systemu politycznego taka diagnoza nie jest już jednak wystarczająca. Słaba wiedza obywateli na temat funkcjonowania państwa

---

<sup>4</sup> J. Hausner et al., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków, 2013 s. 68.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> A. Olech, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Decydujmy Razem, luty 2013, s. 12.

i samorządu to nie tylko scheda po poprzednim systemie. Wynika ona także z faktu, iż mieszkańcy nie znają mechanizmów działania państwa i samorządu. Zrozumienie, jak funkcjonuje system zarządzania sprawami lokalnymi, przy trójszczeblowym podziale terytorialnym i często niejasnym podziale kompetencji pomiędzy poszczególne poziomy samorządu, utrudnia z kolei brak kompleksowych i porównywalnych danych o strukturach i procesach zachodzących w jednostkach samorządu terytorialnego. Chaos informacyjny odnośnie zarówno majątku samorządu, jaki i odbywających się z jego udziałem procesów, dodatkowo zniechęca mieszkańców do zaangażowania w sprawy lokalne. Podstawowe, zdawałoby się, dane, takie jak budżet lokalnej szkoły czy przedszkola i jego ewolucja w czasie, plany inwestycyjne gminy czy też wielkość środków przeznaczonych na poszczególne sfery działalności, są albo niedostępne, albo upublicznione w skrajnie nieprzyjemny sposób. W rezultacie jedynie osoby wyjątkowo wytrwałe, często już z łatką „pieniaczy” czy „zawodowych społeczników” albo specjaliści w dziedzinie finansów czy księgowości, są w stanie uzyskać informacje na temat działania administracji samorządowej.

Paradoksalnie, zamęt informacyjny zwiększają takie działania, jak publikacja w jednym miejscu wszystkich, bez względu na tematykę, uchwał rady danej JST czy wszystkich umów zawieranych z osobami trzecimi, ale podanych z pominięciem podziału według kryterium przedmiotowego. Znalezienie poszukiwanych danych w tym gąszczu informacyjnym pozostaje więc zadaniem jedynie dla najdociekliwszych. Najskuteczniejszą i często najszybszą ścieżką zdobycia wiedzy o wydatkowaniu środków publicznych pozostaje zwrócenie się do urzędu z wnioskiem w trybie dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. informacja publiczna nie zamieszczona na podmiotowej stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), może być udostępniona na prośbę obywatela. Jak podano w materiałach z konferencji *Tajność i jawność a sprawność administrowania*, w przypadku niektórych urzędów liczne zapytania o informację publiczną paraliżują codzienną pracę i uniemożliwiają urzędnikom wykonywanie podstawowych obowiązków, tym samym zmniejszając efektywność funkcjonowania placówek. Od kilku lat rośnie także liczba skarg na działania administracji w zakresie udostępniania informacji publicznej. Konsekwencją jest frustracja zarówno obywatela, który usiłuje ustalić jakiś fakt, jak i urzędników, którzy zamiast wykonywać swoje podstawowe obowiązki, przeszukują archiwa, przygotowując odpowiedzi na rosnącą liczbę wniosków o informację publiczną. Właściwym wyjściem z sytuacji nie jest jednak ograniczenie dostępu do niej, szczególnie gdy ta decyzja pozostaje w gestii adresata wniosku.

Zwolennicy rozwiązań ograniczających dostęp do informacji publicznej powołują się na przykłady z Wielkiej Brytanii, Irlandii, Francji czy Estonii, w których uzasadnieniem dla odmowy uwzględnienia wniosku o informację publiczną jest utrudnienie wykonywania obowiązków publicznych. Można jednak przypuszczać, że w krajach tych sprawniej działa system sądowniczy, a w przypadku nieuzasadnionej odmowy dostępu do informacji publicznej sankcje dla urzędów skuteczniej odstraszą od nadużywania argumentów dotyczących dezorganizacji pracy. Dlatego też najlepszym sposobem na znalezienie równowagi pomiędzy konstytucyjnym prawem dostępu do danych na temat działania administracji, a zapewnieniem efektywności i sprawności administrowania jest stworzenie systemowego rozwiązania gwarantującego kompleksowy dostęp do danych publicznych. To niezbyt liberalne prawo do informacji publicznej, jak twierdzą niektórzy eksperci, ale właśnie brak systemowych rozwiązań wspierających transparentność powoduje zbyt duże obciążenie urzędników obowiązkami związanymi z jej udzielaniem.

Dlatego też najlepszym sposobem na zapewnienie obywatelom konstytucyjnego prawa dostępu do danych publicznych, ale w takich warunkach, które nie utrudnią pracy urzędników, jest wielowątkowa analiza zakresu upublicznionych danych, mechanizmów ich udostępniania oraz sposobu prezentacji. Jej efektem są zaproponowane poniżej rozwiązania, których wdrożenie będzie skutkowało powstaniem lepszych narzędzi do zarządzania zarówno z poziomu mikro, czyli gminy, jak i makro, czyli państwa, a także łatwiejszego pozyskiwania informacji publicznej. Stworzenie takiego systemu wymaga odpowiedzi na dwa podstawowe pytania: z jednej strony odnośnie tego, jakie informacje wymagają ujawnienia dla budowy zaufania społecznego, a z drugiej, w jaki sposób powinny być prezentowane, co jest szczególnie ważne pod kątem poprawy systemu zarządzania.

### **Transparentność a demokracja**

Transparentność władzy publicznej nieodzownie łączy się z dostępem do informacji. Prawo to zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego poprzez zapis w art. 61 Konstytucji RP z 1997 r., który stanowi, że „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Tak więc jawność stała się jedną z naczelných zasad działania państwa.



Zasady jej udostępniania zostały następnie doprecyzowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej, która definiuje pojęcie informacji o sprawach publicznych, określa zakres prawa dostępu do tych informacji oraz wskazuje osoby uprawnione i organy zobowiązane do ich udzielenia. Ani Konstytucja, ani ustawa nie tworzą jednak zamkniętego zbioru podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, opierając się na założeniu, że każda instytucja wykonująca działania publiczne lub gospodaruje mieniem publicznym jest zobowiązana do jej udostępniania.

Zasadnicze znaczenie kwestii dostępu do informacji publicznej dla życia społecznego i politycznego w państwie demokratycznym wynika z zagrożenia dla demokratycznych procesów w wolnym społeczeństwie, jakie stwarzają sytuacje, w których informacja zaczyna być przez wąskie grupy koncesjonowana, podlega utajnieniu lub ogranicza się jej przepływ. Wgląd w pracę administracji i polityków na wszystkich szczeblach państwa powinien być podstawowym prawem obywatelskim, które jest gwarantowane, chronione i egzekwowane. Dostęp do informacji publicznej, warunek konieczny dla zapewnienia transparentności władzy publicznej, pozwala obywatelom świadomie uczestniczyć w decyzjach co do wydatkowania funduszy publicznych, współdziałać z władzami publicznymi oraz je kontrolować. Ma to szczególne znaczenie na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, gdyż kompetencje władz samorządowych bezpośrednio dotyczą mieszkańców wspólnot w bardzo wielu aspektach. Informacje publiczne na tym poziomie dotyczą tak zróżnicowanych tematów, jak na przykład podatki publiczne, edukacja, lokalizacja zakładów komunalnych, infrastruktura. Wiedza o tym, jak funkcjonuje państwo i samorząd terytorialny jest więc bardzo ważnym warunkiem budowania wzrostu zaufania do władzy centralnej i władz lokalnych, a dzięki informacji zwrotnej umożliwia lepsze zarządzanie, także dlatego, że pełniejsze informowanie o zachodzących procesach pozwala uniknąć protestów spowalniających lub też uniemożliwiających realizację niepopularnych działań.

Spadek zaufania obywateli do państwa i instytucji demokratycznych jest bolączką większości wysokorozwiniętych krajów. Problem widać również w Polsce, ale propozycje przeciwdziałania nie dotyczą kluczowych aspektów relacji państwa i obywateli: stosunków finansowych.

Płacenie podatków to we współczesnym państwie główna forma powinności, jaką mają wobec niego obywatele. Państwo funkcjonuje przede wszystkim dzięki podatkom od mieszkańców, a dopiero w drugiej kolejności od przedsiębiorstw. Eurostat podaje, że dochody

podatkowe i ze składek na ubezpieczenie społeczne wynoszą w Polsce 32,3% PKB. To dużo, jeżeli weźmie się pod uwagę poziom rozwoju naszego kraju.

W państwie demokratycznym obciążenia podatkowe są funkcją rozwoju. Ale tylko w takim, które jest sprawne i skutecznie podnosi poziom świadczonych usług, obywatele są w stanie akceptować wyższy fiskalizm (tak jest chociażby w krajach skandynawskich, Holandii czy Niemczech). Nie będzie miało to miejsca w przypadku Polski oraz w obecnym modelu relacji finansowych państwa, obywateli i firm. Przy nieefektywnych finansach publicznych wyższy poziom opodatkowania nie przełoży się na lepsze usługi. Ewidentną słabość państwa widać już w administracji, służbie zdrowia i oświacie. Realna jest perspektywa wycofywania się go z podstawowych usług publicznych. Obywatele będą tracić resztki zaufania do państwa i staną się bardziej skłonni do unikania podatków. To oznacza wzrost szarej strefy i podatkową ucieczkę za granicę najaktywniejszych Polaków – trend ten też zaczyna być widoczny.

### **System słabych elementów**

W tym stanie rzeczy zasadniczej interwencji wymaga praktycznie każdy element systemu finansów publicznych: podatki, opłaty, zasady zarządzania strukturami, personelem i budżetowanie oraz sposób ewidencji środków – rachunkowość i sprawozdawczość. **Zmiana potrzebna jest też w sposobie prezentowania przez państwo jego działalności, tak aby zapisane w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zasady jawności i przejrzystości nie były czysto deklaratywne.** Obecnie ważniejsze informacje o działalności państwa ograniczone są do jednostek sektora finansów publicznych (JSFP) i nie ma ich dla innych podmiotów będących we władaniu tych jednostek (np. spółek komunalnych Skarbu Państwa, przedsiębiorstw państwowych, fundacji). Te istniejące są wrywkowe i rozproszone po dziesiątkach tysięcy biuletynów informacji publicznej. Kontrastuje to z faktem, że JSFP objęto niekiedy bardzo szczegółową sprawozdawczością. Wymaga się jej zresztą często w kwestiach o znikomym znaczeniu, a pomija istotne aspekty funkcjonowania państwa. Czasami sposób ewidencjonowania operacji finansowanej ze środków publicznych nie odpowiada jej rzeczywistej treści ekonomicznej.

### **Potrzeba działań od zaraz**

Nawet w prostych technicznych zmianach, jak chociażby w sferze ewidencji środków publicznych, leży potencjał do pozytywnych zmian. Państwo powinno zadbać o pieniądze od

obywateli i przedsiębiorstw oraz dążyć do eliminowania własnej nieefektywności. Dlatego trzeba wymusić warunki do większej kontroli społecznej działalności struktur publicznych. Taki zwrot trzeba opracować, przekonać do niego i przeprowadzić. Można go poprzedzić mniejszymi działaniami przygotowującymi. Jednym z nich jest pomysł na portal [pomoc.gov.pl](http://pomoc.gov.pl), praktycznie wpisujący się w realizację zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Obywatel powinien wiedzieć na co przeznaczane są jego podatki. Niezbędna jest pełna informacja co do celów, na które przeznaczane są finanse publiczne, wraz z uzasadnieniem wydatków.

Świadomość, że od partycypacyjnego modelu podejmowania decyzji nie ma już odwrotu jest coraz bardziej powszechna. Niemniej brakuje klarownych i systemowych wytycznych co do tego, w jaki sposób ten model rządzenia powinien być promowany. Jednocześnie podejmowane są próby sankcjonowania partycypacji społecznej przez tworzenie dodatkowych instytucji albo oferowanie takich zachęt, które promują partycypację rozumianą raczej jako możliwość „załatwiania” partykularnych spraw niż wartość udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych samą w sobie. Taki charakter mają propozycje zawarte w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie: zachęty społeczeństwa do udziału w referendum lokalnym, którego wynik niezależnie od ilości głosujących ma być wiążący. To zachęta dla wszelkiego rodzaju „załatwiaczy”, aby niezależnie od wartości pomysłu dla społeczności lokalnej podejmowali próby aktywizacji mieszkańców na jego rzecz. Próby te zawsze będą udane, o ile pomysł nie będzie na tyle kontrowersyjny, że sprowokuje do udziału w referendum także oponentów, a władze lokalne nie będą miały innego wyjścia, niż projekt zrealizować. Tworzenie z mocy ustawy dodatkowych instytucji partycypacji społecznej także nie wydaje się skuteczną ścieżką do zwiększenia aktywności mieszkańców na rzecz współrządzenia na poziomie lokalnym. Jej warunkiem podstawowym jest zainteresowanie członków wspólnoty określoną sprawą, a nie będzie ono możliwe, o ile mieszkańcy nie będą posiadać wiedzy o tym, jakimi tematami zajmuje się lokalna władza, przed jakimi dylematami stoi i jakie decyzje finansowe wymagają rozstrzygnięcia. Tak więc większa transparentność rządzenia jest nie tylko konstytucyjnym i ustawowym obowiązkiem, ale także czynnikiem niezbędnym, choć niewystarczającym, dla zwiększenia udziału społeczności lokalnych w procesach zarządzania na poziomie wspólnoty.

### **III. Propozycje założeń do ustawy/ ustaw**

#### ***Propozycja 1. Samorząd jako jeden spójny organizm – budżet zadaniowy i skonsolidowany***

Należy wykreślić z ustawy o finansach publicznych<sup>7</sup> i powiązanych z nią aktów prawnych zapisy o jednostce budżetowej, zakładzie budżetowym i tzw. rachunku jednostki oświatowej. W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>8</sup> należy przesądzić, że wszystkie wpływy zasilają budżet określonej wspólnoty, a w ustawie prawo o zamówieniach publicznych<sup>9</sup> trzeba pozostawić jako zamawiającego JST usuwając jej jednostki organizacyjne. Dodatkowo, należy stopniowo ujednolicać zróżnicowane praktyki zarządzania środkami publicznymi i ich ewidencjonowania w różnych jednostkach samorządu terytorialnego.

#### ***Uzasadnienie***

W 2,8 tysiącach samorządów działa 59 tysięcy jednostek organizacyjnych: jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Nie posiadają one osobowości prawnej, ale dysponują przypisanymi ustawowo atrybutami finansowej i administracyjnej samodzielności, co sprawia, że w praktyce poszczególne jednostki organizacyjne funkcjonują w stanie oddzielenia od własnej jednostki samorządu terytorialnego. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 24 czerwca 2013 r. potwierdził nieracjonalność obecnego modelu struktur w samorządach rozstrzygając o podmiotowości podatkowej w VAT gminy. Jednostki budżetowe działają w imieniu i na rzecz samorządu, utrzymują się z pieniędzy budżetu samorządowego, dysponują jego majątkiem i nie ponoszą żadnego ryzyka swojej działalności. W tej sytuacji wyodrębnienie ze struktur samorządowych jednostek organizacyjnych jest rozwiązaniem nieprawidłowym. Jednostka samorządu terytorialnego powinna być jedną strukturą organizacyjną, podmiotem gospodarki finansowej, podatnikiem, pracodawcą i płatnikiem. W związku z tym JST jako taka powinna stać się podmiotem gospodarki finansowej, a całość działalności samorządu, wraz z jego instytucjami, powinna zawierać się w budżecie określonej wspólnoty.

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych z późn. zm. (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z późn. zm. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1115 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 prawo zamówień publicznych z późn. zm. (Dz.U. 2004 Nr 19 poz. 177 z późn. zm.).

Budżet zadaniowy powinien być obowiązkową metodą jawnego zarządzania zasobami samorządów. Organ stanowiący samorządu będzie zobowiązany do podjęcia uchwały, w której dla każdej ze swoich instytucji (nie miałyby już statusu jednostek organizacyjnych) zdefiniuje cele do realizacji oraz oczekiwany wynik finansowy co najmniej na najbliższy rok. Te same elementy mogłyby znaleźć się w uchwałach podejmowanych odrębnie dla każdego podmiotu, mającego wyłącznie samorządowych współwłaścicieli (związki, spółki kapitałowe). Do sprawozdania z wykonania budżetu samorządu organ wykonawczy powinien dołączać informację o realizacji celów działalności i wyniku finansowym spółek kapitałowych we władaniu samorządu.

Całość gospodarki finansowej danego samorządu – wpływy i wypływy środków finansowych – powinna znajdować swoje odzwierciedlenie w jego budżecie<sup>10</sup>. Ze względu na głównie usługowy charakter działalności wspólnot trzeba zbudować od podstaw klasyfikację budżetową, dostosowaną do potrzeb tego sektora. Będzie ona narzędziem do ewidencji oraz prezentacji wydatków i dochodów przy użyciu prostych, zrozumiałych pojęć. Opisywałyby one dokładnie relacje gospodarcze samorządu z mieszkańcami i firmami (w tym kontrahentami) oraz innymi samorządami. Przykładowo, dochody z lokalnego PIT znajdowałyby się w budżecie i sprawozdaniu finansowym samorządu gminnego jako „Gminny podatek dochodowy od osób fizycznych”, nabycie przez gminę usług od własnej spółki komunalnej gminy to „Zakup usługi od własnej spółki”, a regularne pensje dla osób zatrudnionych przez samorząd nosiłyby nazwę „Wynagrodzenia, pracownicy stali”. Aby pokazać faktyczną sytuację gospodarczą samorządów, należy uwzględnić w klasyfikacji budżetowej amortyzację, tak jak ma to miejsce w spółkach handlowych. Obecna metoda kasowa zafałszowuje kondycję budżetów wspólnot.

Dodatkowo, proces budżetowania zadaniowego powinien być powiązany z realizacją strategicznych celów JST, co umożliwi realizację zasady zarządzania przez cele, będącej sednem budżetowania zadaniowego. Naciski Komisji Europejskiej w sprawie wydatkowania środków unijnych w sposób bardziej zorientowany na wyniki powinny w tej sytuacji zostać wykorzystane do wsparcia procesu wdrażania budżetu zadaniowego, zarówno na poziomie centralnym<sup>11</sup>, jak i regionalnym oraz lokalnym.

Wprowadzenie budżetowania zadaniowego wraz z powiązaniem wieloletniej perspektywy

---

<sup>10</sup> Forum Od-nowa, *Samorząd 3.0*, Warszawa 2013.

<sup>11</sup> Ł. Hardt, M. de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Ernst & Young, Sprawne Państwo, Warszawa 2011.

finansowej ze strategią rozwoju oznaczałoby zmianę priorytetów urzędniczych z rozdzielania predefiniowanych sum pieniężnych na osiągnięcie określonego celu interwencji publicznej. W ten sposób urzędnicy, zamiast administratorów środków publicznych, staliby się managerami projektów.

Upublicznienie celów interwencji w różnych sferach działania samorządu poprawiłoby przejrzystość jego funkcjonowania w tym aspekcie, że mieszkańcy byłiby w stanie ocenić, czy określone cele, np. zmniejszenie szkodliwej emisji określonych gazów na terenie gminy w danej perspektywie czasowej, zostały zrealizowane. W dzisiejszych realiach mieszkańcy gminy mogą jedynie stwierdzić, w jakim zakresie środki zostały wydane na określony cel, co nie zwiększa znacząco ich wiedzy na temat funkcjonowania jednostki samorządu, a co za tym idzie – uniemożliwia racjonalną ocenę jakości zarządzania tą jednostką. Dlatego tak istotne jest połączenie wieloletniej perspektywy finansowej ze strategią rozwoju, której nieodłącznym elementem powinien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

### ***Propozycja 2 – Strategiczne decyzje podejmowane w oparciu o strategię rozwoju***

Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>12</sup> oraz ustawy o samorządzie gminnym<sup>13</sup> pod kątem wprowadzenia obligatoryjności przygotowania strategii rozwoju na poziomie gminy, uszczegółowienia trybu (w szczególności terminów) opracowywania i przyjmowania strategii rozwoju, a także ewaluacji jej wykonania. Zmiana zasad finansowania projektów rozwojowych (art. 20a ustawy o samorządzie gminnym) poprzez rozszerzenie źródeł finansowania działań z zakresu polityki rozwoju na dotacje lub subwencje. Subwencja jako źródło finansowania ww. działań może być stosowana w przypadku, gdy jego realizacja wynika z przyjętej strategii rozwoju JST.

### ***Uzasadnienie***

Jak stwierdzają autorzy raportu *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*<sup>14</sup>, chociaż samorząd terytorialny został ujęty w ramy systemu zarządzania rozwojem, żadne konkretne role samorządu lokalnego w kreowaniu tego rozwoju nie zostały określone.

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z późn. zm. (Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym z późn. zm. (Dz.U. 1990 Nr 16 Poz. 95 z późn. zm.).

<sup>14</sup> J. Hausner et. al., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013 s. 78.

Samorząd terytorialny, aby spełniać swoją funkcję gospodarza danego terytorium, nie może jedynie być beneficjentem polityki rozwoju, ale powinien także być jego kreatorem. Wszystkie istotne decyzje podejmowane przez władze JST powinny więc wynikać ze strategii rozwoju, przygotowanej i uchwalonej przez zarząd i radę gminy w procesie zawierającym element konsultacji społecznych (*vide* Lublin). W ten sposób zrealizowana byłaby wymagana przez Unię Europejską przy realizacji programów unijnych zasada partnerstwa (*partnership principle*). Co ważniejsze, tak przyjęta strategia stałaby się swojego rodzaju kontraktem społecznym opisującym *consensus* zawarty między mieszkańcami a władzami samorządowymi co do wizji i kierunku rozwoju danej jednostki. Przyjęcie strategii rozwoju rozwiązałoby dylemat odnośnie tego, w jakich sprawach konsultacje społeczne są niezbędne, a w jakich można je pominąć. Ich brak w ważnych dla mieszkańców sprawach może być podstawą do kwestionowania demokratycznego charakteru decyzji podejmowanych przez władze samorządu. Jednakże nadmierna liczba konsultacji czy referendum powoduje niepotrzebne wydłużanie procesów decyzyjnych i może stać się sposobem na świadome unikanie odpowiedzialności za decyzje podjęte przez wybrane w demokratycznych wyborach władze.

Kolejną kwestią związaną z procedurą konsultacji jest pytanie o to, kto określa, czy dany problem jest na tyle ważny dla mieszkańców, że wymaga referendum. O ile pewne decyzje mogą być nieistotne z punktu widzenia władz samorządowych, społeczność lokalna może mieć w tym zakresie przeciwną opinię. Podjęcie konsultacji społecznych w trakcie przygotowania strategii umożliwi poznanie stanowiska społeczności lokalnej co do zaproponowanych kierunków rozwoju czy głównych inwestycji służących ich realizacji. Raz podjętych decyzji nie ma potrzeby już dodatkowo konsultować, a więc strategia określałaby także mandat dla władz gminy na realizację konkretnego spektrum działań. W tym wypadku jedynie decyzje poza strategią lub z nią sprzeczne wymagałyby dodatkowych konsultacji. A więc nadanie wyższej niż w obowiązującym dziś porządku prawnym rangi strategii rozwoju JST pozwoliłoby na sprawne i bardziej demokratyczne zarządzanie.

Konieczność przygotowania strategii rozwoju wynika z faktu, że wybór władz JST jako reprezentantów samorządnej społeczności lokalnej następuje po to, aby sprawnie zarządzać powierzonym terytorium i znajdującym się w jego obrębie mieniem. Tak więc władze lokalne są wykonawcą woli mieszkańców, a w wyborze określonego kandydata na burmistrza czy radnego tak naprawdę najistotniejszy powinien być wybór jego programu. Osoba za nim

stojąca jedynie podejmuje się zadania wprowadzenia w życie danej strategii zapisanej w programie wyborczym. Istotna jest więc umiejętność sprawnego zarządzania i wdrożenia zapowiedzianych działań, a nie zdolność do podejmowania decyzji strategicznych. Te ostatnie powinny znaleźć swój wyraz w strategii rozwoju. Władze lokalne wybierają jedynie optymalny sposób jej realizacji. To jest mandat, który posiadają. Za przykład może posłużyć rozwój komunikacji zbiorowej jako przykładowy priorytet w strategii rozwoju. Taki zapis oznaczałby, że główny wysiłek organizacyjny i finansowy w zakresie transportu dotyczy komunikacji zbiorowej, podczas gdy indywidualna ma znaczenie drugorzędne. Niemniej, w decyzji władz będzie leżał wybór pomiędzy dofinansowaniem inwestycji tramwajowych, a taboru autobusowego. Natomiast wiedza o tym, jakie konkretnie decyzje zostały podjęte i jakie mają konsekwencje finansowe jest niezbędna dla oceny przez mieszkańców, czy władze realizują zadeklarowany program. Transparentność procesów finansowych i decyzji dotyczących mienia to warunki konieczne dla uzyskania tej wiedzy i dlatego jest ona kluczowa. Nie chodzi o to, aby mieszkańcy ingerowali w decyzje szczegółowe, czyli dyktowali władzom JST, które środki komunikacji w pierwszej kolejności należy dofinansować, ale aby mieli świadomość, że w ramach realizacji strategii rozwoju podjęto decyzję o pierwszeństwie dofinansowania któregoś ze środków transportu. W kolejnych wyborach oceniają, czy była to decyzja właściwa, czyli czy władze sprawnie zarządzały procesem rozwoju w kierunku zadeklarowanym w strategii. Referendum wymagałaby jedynie zmiana priorytetu, w przypadku np. przeznaczenia przez samorząd większej ilości środków na budowę parkingów. W tej sytuacji oznaczałoby to zmianę priorytetu rozwojowego i wymagało konsultacji społecznych, czy też nawet referendum. To właśnie stopień i tryb realizacji strategii rozwoju danego obszaru powinien być głównym przedmiotem oceny podczas debaty przedwyborczej.

Podwyższenie rangi strategii rozwoju gminy po to, by stała się dokumentem zwiększającym transparentność działania władz samorządowych, wymagałaby wpisania obowiązku przygotowania strategii rozwoju do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dziś jest to dokument fakultatywny). System ten wymagałby także skonstruowania bilansu otwarcia na początku każdej kadencji władz, który pozwoli na ocenę, na jakim etapie realizacji strategii poprzedni władarz opuścił swoje stanowisko.



### ***Propozycja 3 – Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako element strategii rozwoju***

Zmiana przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>15</sup> w zakresie procedury konsultacji społecznych, a w szczególności zmiana art. 17 punkt 1 poprzez wykreślenie sformułowania „miejsce i termin składania wniosków do planu” i zastąpienie sformułowaniem „miejsce i termin konsultacji społecznych”.

#### ***Uzasadnienie***

Ład przestrzenny, funkcjonalność i lokalizacja inwestycji są często przedmiotem najbardziej zacieklej prowadzonych sporów lokalnych, szczególnie w dużych miastach. To temat, w którym w wielu przypadkach interesy gospodarcze i mieszkańców są sobie przeciwstawne, a w „grze o przestrzeń” bierze udział bardzo wielu interesariuszy, włącznie z lokalnymi władzami. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjęta uchwałą Rady Ministrów 13 grudnia 2011 r. stwierdza „Nieuporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej. Są nimi przede wszystkim problemy społeczne w postaci patologii, alienacji, frustracji i konfliktów wynikające z segregacji społecznej...”. W związku z rolą, jaką lokalizacja inwestycji warunkowana miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego odgrywa zarówno dla rozwoju danej jednostki samorządu, jak i szeroko pojętego dobrobytu jej mieszkańców, transparentność tej właśnie procedury decyzyjnej jest szczególnie istotna.

Zasady kształtowania polityki przestrzennej przez JST określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. To gminy są odpowiedzialne za kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na swoim terenie, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego mają wpływ nie tylko na kształtowanie środowiska życia, ale także na sposób wykonywania własności nieruchomości, gdyż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawą do wydawania pozwoleń na budowę. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmują jednak jedynie 28% powierzchni kraju. Na pozostałych terenach podstawą pozwoleń na budowę są decyzje administracyjne. Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu stanowią podstawę większości inwestycji, w tym

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z późn. zm. (Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717 z późn. zm.).

publicznych. W efekcie mamy do czynienia z chaosem urbanizacyjnym, który oprócz kosztów ekonomicznych i społecznych, budzi zrozumiałe protesty wśród obywateli. Podstawowym źródłem tych protestów jest fakt, że, w przypadku pozwoleń na budowę wydawanych w procedurze decyzji administracyjnej mieszkańcy pozostają w praktyce wykluczeni z całego procesu. Ewentualne uwagi do projektu zabudowy mogą składać jedynie strony postępowania, do których oprócz inwestora należą tylko najbliżsi sąsiedzi (inwestor najczęściej podejmuje też wysiłki w celu maksymalnego zawężenia listy stron postępowania). W rezultacie w dużej mierze są to decyzje uznaniowe, a cały proceder dość korupcjogenny. Ogromne koszty społeczne i ekonomiczne, które są konsekwencją braku lub wadliwych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w całej Polsce powinny być impulsem do jak najszybszej zmiany ustawodawstwa w tym zakresie. W aspekcie poprawy transparentności procedury konieczne jest przede wszystkim objęcie jak największej powierzchni kraju, w szczególności miast i ich centrów, planami zagospodarowania przestrzennego. Procedura powinna być także szybsza, a nie jak np. na warszawskim Gocławiu, gdzie uchwalanie planu trwa już 17 lat.

Modyfikacja powinna dotyczyć przede wszystkim kwestii włączania do debaty mieszkańców, przy czym konieczne jest znalezienie równowagi pomiędzy zagwarantowaniem udziału społeczności lokalnych w dyskusji o otaczającej je przestrzeni a stworzeniem optymalnych warunków dla rozwoju miasta czy gminy. Obecna procedura uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przewiduje konsultacje społeczne, ale na zbyt późnym etapie, w rezultacie czego oczekiwania społeczności lokalnej co do funkcjonalności danego terenu, który ma być objęty planem, zostają wyrażone dopiero po przedstawieniu projektu planu. W rezultacie nie ma już innych możliwości wprowadzania większych zmian poza działaniami pozaustawowymi, takimi jak protest lub próby nieformalnego wpływu na radę gminy uchwalającą dokument.

Według aktualnie obowiązującego trybu przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu, a wójt, burmistrz lub prezydent miasta ogłasza w prasie lokalnej i Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) informację o podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do planu. W tym momencie interesariusze mogą składać wnioski do przyszłego dokumentu. Następnie organ wykonawczy przygotowuje projekt planu w oparciu o ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Po uzgodnieniach

między różnymi jednostkami samorządu projekt planu zostaje wyłożony do wglądu. Informację o tym podaje się w prasie lokalnej i BIP, a mieszkańcy mogą składać uwagi do planu. Dopiero kolejnym etapem procedury jest dyskusja publiczna. Sposób rozstrzygnięcia zgłoszonych uwag zostaje opublikowany w BIP, a projekt skierowany do uchwalenia przez radę.

Procedura ta, chociaż teoretycznie umożliwia mieszkańcom wyrażanie swojej opinii, ma dwa zasadnicze mankamenty. Po pierwsze, informacja o przystąpieniu do tworzenia planu zagospodarowania jest zwykle zbyt słabo upowszechniona. Niewielu mieszkańców regularnie przegląda BIP swojej gminy w poszukiwaniu uchwał rad, które najczęściej podawane są w kolejności przyjmowania, bez podziału na tematykę. W rezultacie jeszcze przed przygotowaniem projektu wnioski do przyszłego planu składają przede wszystkim potencjalni inwestorzy i developerzy, żywo interesowani możliwościami inwestycyjnymi na danym terenie. Wprawdzie na tym etapie nie muszą być one uwzględnione, ale zespół planistów przystępujący do przygotowania planu otrzymuje jako pierwszą informację o preferencjach tej grupy interesariuszy.

Składanie wniosków do planu przed przystąpieniem do jego przygotowania powinno zostać zastąpione wysłuchaniem publicznym. Jego celem byłoby przede wszystkim zapoznanie autorów planu z oczekiwaniami różnych grup społecznych, w tym także potencjalnymi polami konfliktu. Dopiero wyposażeni w taką wiedzę urbaniści powinni przystępować do sporządzenia planu. Ogłoszenie wysłuchania publicznego w sprawie planu i odpowiednie nagłośnienie tego faktu w mediach lokalnych dodatkowo spowoduje, że wiedza o rozpoczęciu procedury przygotowania planu zagospodarowania będzie bardziej powszechna, co poszerzy krąg uczestników procesu. Na jego dalszych etapach więcej osób potencjalnie zainteresowanych przeznaczeniem danego terenu będzie w stanie złożyć uwagi w ustawowym terminie. Dyskusja publiczna, w aktualnie obowiązującej procedurze przewidziana dopiero po przygotowaniu projektu planu zagospodarowania, nie będzie też pierwszym momentem, w którym twórcy planu dowiedzą się o polach potencjalnego konfliktu między interesariuszami. To zazwyczaj zbyt późno aby wprowadzać radykalne zmiany, a więc mieszkańcy wspólnoty stają przed wyborem nie posiadania planu lub posiadania planu, który nie spełnia ich oczekiwań.

Proponowane zmiany w zakresie procedury planowania przestrzennego z formalnoprawnego punktu widzenia nie są duże, a mogą mieć zasadnicze znaczenie dla zwiększenia

demokratycznego charakteru procesu decyzyjnego przy tworzeniu planów zagospodarowania. Jednocześnie należy zadbać o to, aby dodatkowe etapy konsultacji nie oznaczały wydłużenia czasu procedury przyjmowania planu, bo może się okazać, że zostanie on wprowadznie uchwalony, ale już po wydaniu zezwoleń na zabudowę dla najbardziej atrakcyjnych terenów. Bardzo ważne jest także, wspomniane już wcześniej, umieszczanie uchwał rady w BIP w podziale na zakres przedmiotowy. Każdy mieszkaniec, wchodząc na BIP komisji odpowiedzialnej za podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, powinien mieć możliwość znalezienia w szybki sposób uchwał dotyczących konkretnego terenu gminy, którym jest zainteresowany.

#### ***Propozycja 4 – lepszej jakości dane GUS***

Modyfikacja art. 10 ustawy o statystyce publicznej<sup>16</sup>, który niewłaściwie reguluje tzw. tajemnicę statystyczną. GUS powinien uzyskać ustawowy dostęp do danych z rejestrów administracyjnych prowadzonych przez instytucje rządowe (np. ZUS). Informacje te mogłyby uzupełniać dane z badań statystycznych wykonywanych przez GUS, w związku z czym byłaby możliwa łatwiejsza integracja strumieni danych. W ustawie o statystyce publicznej GUS powinien zostać zobligowany do prowadzenia dostępnego w Internecie rejestru jego obowiązków sprawozdawczych. Rejestr powinien obejmować zapis o każdym powszechnym wymogu raportowania JST, instytucji podległych oraz podmiotów powiązanych, niezależnie od rodzaju podstawy prawnej dla tego obowiązku (ustawa, rozporządzenie).

#### ***Uzasadnienie***

Choć GUS podaje w Banku Danych Lokalnych ogólną informację o sektorze samorządowym (liczbie podmiotów i zatrudnionych w nich), nie ma tam choćby wzmianki o liczbie organizacji wchodzących w jego skład. Aktualnie przyjęta formuła stanowi barierę w dostępie do indywidualnych danych instytucji najlepiej opisujących działanie sektora samorządowego. Zbierane w badaniach statystyki publicznej dane indywidualne dotyczące każdej JST, jej instytucji lub podmiotów mających dominującą własność samorządową, powinny być udostępnione w sposób zdezagregowany, czyli oddzielnie dla każdej organizacji. Dane każdej z jednostek – instytucji samorządowej lub podmiotu posiadającego osobowość prawną – muszą odwoływać się do numeru REGON, „macierzystej” JST czy związku samorządowego<sup>17</sup>. Powinien być także zagwarantowany szeroki i relatywnie łatwy

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 o statystyce publicznej z późn. zm. (Dz.U. 1995 Nr 88 poz. 439 z późn. zm.).

<sup>17</sup> Forum Od-nowa „Samorząd 3.0”, Warszawa 2013, s. 31.

dostęp do tych informacji, zwłaszcza że proces ich gromadzenia opłacany jest z pieniędzy podatników. W związku z tym należy wprowadzić rozwiązania prawne, które umożliwią uzyskanie pełnej i aktualnej informacji o wszelkich obowiązkach sprawozdawczych, które dotyczą sektora samorządowego. Stworzenie rejestru GUS umożliwi skatalogowanie wszystkich wymogów raportowania dotyczących sektora samorządowego, a sam rejestr będzie dawał całościowy i kompletny obraz obciążeń sprawozdawczych. Pozwoli on zebrać wiedzę dotyczącą rozproszonych informacji o zasobach, usługach i efektach funkcjonowania sektora samorządowego. Powstanie rejestru będzie miało wpływ na poprawę jakości wpływających do administracji rządowej informacji, dzięki czemu stworzy lepsze warunki do porównywania danych pomiędzy JST (*benchmarkingu*).

Zarządzanie oparte na dowodach (*evidence-based governance*) w samorządach będzie możliwe tylko wtedy, gdy zostaną udostępnione dane niezbędne do przeprowadzenia analizy i badań porównawczych. Dlatego też GUS powinien udostępniać szerszy zakres danych, zdezagregowanych do poziomu gminy. Dane te, wraz z badaniami prowadzonymi przez inne instytucje, np. Instytut Badań Ekonomicznych, pozwolą na faktyczną ocenę działania JST i podległych im jednostek, a tym samym efektywne zarządzanie i przeprowadzanie racjonalnych zmian.

### ***Propozycja 5 – łatwiejszy dostęp do informacji publicznej – prostszy BIP***

Nowelizacja ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>18</sup> pod kątem uszczegółowienia i zestandaryzowania minimalnego zakresu danych, które powinny znaleźć się w BIP każdej JST oraz sposobu prezentacji danych jednostek podległych JST (*vide*: Propozycja 1).

### ***Uzasadnienie***

Konieczna jest weryfikacja rodzaju zbieranych danych i ich publicznej dostępności. Ustawa o dostępie do informacji publicznej (art. 8) nakłada na szereg podmiotów, między innymi reprezentujące osoby prawne samorządu terytorialnego oraz jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 i 2) obowiązek udostępniania informacji publicznych poprzez umieszczenie na stronach internetowych BIP. BIP to także zgodnie z ustawą pierwsze źródło udostępniania informacji publicznej. W przypadku, jeżeli dana informacja nie została udostępniona w BIP, następuje udostępnienie jej na wniosek.

---

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, Poz. 1198).

Jawność działania JST wynika także z ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 61 wprowadza zasadę ogłaszania uchwał budżetowych i sprawozdań z ich wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego, a także obowiązek informowania mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystaniu środków budżetowych. Z kolei ustawa o samorządzie powiatowym wymaga, aby powiaty publikowały uchwały budżetowe, sprawozdania z wykonania budżetu powiatu i przedstawienia pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu, ujawniały sprawozdania zarządu z działań z zaciągania zobowiązań i emitowania papierów wartościowych. Z kolei art. 72 ustawy o samorządzie wojewódzkim reguluje obowiązek opublikowania uchwały budżetowej oraz sprawozdania z wykonania budżetu województwa i przedstawienia pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu województwa [ref].

BIP-y tylko pozornie zapewniają szeroką i szczegółową wiedzę o funkcjonowaniu struktur samorządowych. Każdy, kto choć raz chciał z nich skorzystać miał szansę się zorientować, że – po pierwsze – nie ujednolicono zamieszczonych w nich informacji, więc prezentowane dane nie są porównywalne. Po drugie, nie każda jednostka wywiązuje się z obowiązku umieszczania wymaganych dokumentów. Po trzecie, nie tylko zakres, ale i standard przedstawianych danych pozostawia wiele do życzenia. I po czwarte, BIP ma być prowadzony przez indywidualne jednostki organizacyjne (np. szkołę, ośrodek pomocy społecznej), co sprawia, że na poziomie całego samorządu nie są prezentowane dane kompleksowo opisujące jego działalność, a BIP urzędu samorządowego odsyła do BIP tych właśnie jednostek organizacyjnych.

Dane o funkcjonowaniu samorządów powinny być dostępne na jednym ogólnopolskim portalu. Umożliwiłaby on obywatelom zapoznanie się z efektami działania własnego samorządu, porównanie go z innymi wspólnotami oraz ocenę sposobu wydawania pieniędzy publicznych. Na wzór norweskiego systemu raportowania samorządów *KOSTRA*, portal gwarantowałoby powiązanie danych finansowych z informacjami (przede wszystkim Głównego Urzędu Statystycznego) o zadaniach samorządowych, jak również zaangażowanych zasobach, w tym personelu. Kluczem do jawności jest zapewnienie mieszkańcom dostępu do zestandaryzowanej wiedzy, za jakie usługi płacą i co jest wspierane z ich pieniędzy. Zmiana oznacza też potrzebę weryfikacji zakresu danych sprawozdawczych pozyskiwanych przez GUS w ramach programu badań statystycznych.

Najpilniejsze zmiany polegałyby zatem na wprowadzeniu jednolitych standardów informacyjnych w sektorze samorządowym i rozszerzeniu zakresu informacji udostępnianej na stronach internetowych urzędów o spółki i instytucje zależne od samorządów. Informacje powinny być dostępne *on-line*, w wersji uproszczonej. Samorządy prezentowałyby informacje o budżecie poszczególnych zadań (np. utrzymanie zieleni, obsługa zobowiązań finansowych, pomoc społeczna, koszty pracy) w takiej formie, która umożliwia porównanie z latami poprzednimi (*bechmarking*). Mieszkańcy i podatnicy mają prawo do informacji, czy gmina oszczędza, czy też wydaje więcej środków na jakiś konkretny cel. W każdej kategorii miałyby więc się znaleźć dane zarówno o budżecie, jak i jego realizacji, a także umowy z podmiotami trzecimi przyporządkowane według głównych kategorii kosztów.

#### ▪ Stworzenie portalu usług samorządowych

Budowa takiego portalu (np. wzorowanego na Systemie Analiz Samorządowych Związku Miast Polskich) musi uwzględniać kilka podstawowych uwarunkowań, a zarazem sprostać niekomplementarności różnych systemów informacyjno-sprawozdawczych.

Wysoką jakość informacji na portalu można uzyskać po spełnieniu 5 podstawowych warunków:

1. wyrażona liczbowo informacja o rezultacie realizacji zadań i usług będzie mogła być w odniesieniu do podstawowych zadań publicznych skojarzona z danymi finansowymi, tj. informacją o nakładach związanych z realizacją konkretnych zadań i usług, gdyż ocena usług nie ma sensu, gdy brak prezentacji efektywności kosztowej;
2. informację o rezultacie zadań i usług, o której mowa w pkt 1, będzie można przyporządkować do danej jednostki samorządu terytorialnego odpowiadającej za organizację lub wręcz dostarczenie tej usługi;
3. informacja finansowa, o której mowa w pkt 1, będzie dotyczyć wszystkich podmiotów wykonujących zadania i usługi samorządowe, a są to nie tylko JST, ale również samorządowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych (np. instytucje kultury, SPZOZ-y), inne samorządowe osoby prawne (np. spółki komunalne) oraz podmioty niesamorządowe wykonujące zadania i usługi na zlecenie samorządu (np. firmy, stowarzyszenia, fundacje);
4. zadania i usługi samorządowe potraktowane zostaną szeroko, jako zadania realizowane bezpośrednio przez samorządy, jak i te, w odniesieniu do których JST nie kontrolują strumienia środków finansowych, a tu najlepszym przykładem są szpitale i przychodnie

w ich władaniu, finansowane bezpośrednio z Narodowego Funduszu Zdrowia.

5. różne podmioty i organizacje wymienione w pkt 3 zastosują zbliżone zasady ewidencjonowania kosztów i wpływów.

Jednak w odniesieniu do spraw, o których mowa w pkt 1-5, istnieją zauważalne ograniczenia:

Ad 1. O ile dane o zadaniach i usługach dostępne w BDL mają pewną rozsądną jakość, o tyle informacje budżetowe dotyczące JST, które znajdują się w publicznie dostępnych bazach systemu Besti@, obejmują jedynie zdezagregowane dane dochodów i wydatków dotyczących budżetów każdej z JST. Z kolei dane zdezagregowane nie dotyczą już zakładów budżetowych poszczególnych JST, które – szczególnie w małych gminach – realizują podstawowe usługi komunalne (np. gospodarka odpadami, woda i kanalizacja). W Besti@ jest informacja zbiorcza o gospodarce finansowej zakładów budżetowych, ale już nie konsoliduje się zakładów budżetowych z właściwymi JST (trochę na wzór bilansu skonsolidowanego w spółkach). Wydatki budżetów to rocznie ok. 180,5 mld zł (dane za 2012 r.), tymczasem częściowo porównywalne z nimi koszty zakładów budżetowych to ok. 5,4 mld zł (dane za 2012 r.).

Ad 2. Dane o rezultacie zadań i usług będą niełatwe do przyporządkowania do poszczególnych JST, gdyż o ile dane dotyczące bezpośredniej działalności samorządów są identyfikowalne, to nie wiadomo, jak samorządowe podmioty lub działające na ich zlecenie podmioty niepubliczne realizują i sprawozdają usługi. Poza tym, sprawozdawczość, systemy informacyjne administracji publicznej czy źródła GUS bardzo często nie obejmują porównywalnych informacji od dostawców niepublicznych, co jest następstwem nieco anachronicznego założenia, że tylko w sektorze finansów publicznych realizowane są zadania i usługi publiczne.

Ad 3. Wydatki budżetów JST to rocznie ok. 180,5 mld zł (dane za 2012 r.), ale inne podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych i wchodzące w skład sektora samorządowego (m.in. zakłady budżetowe, SPZOZ-y i instytucje kultury) wydały 50,5 mln zł (dane za 2012 r.), a te środki nie są widoczne, ponieważ np. dominujące w tej grupie SPZOZ-y i instytucje kultury nie są objęte regularną sprawozdawczością finansową, choć tak samo jak JST wydają i otrzymują środki publiczne. Kompletnie niewidoczne są finanse spółek komunalnych, które – szczególnie w dużych miastach i na poziomie samorządów województw – odpowiadają za realizację istotnej części zadań i usług publicznych (z przychodami liczonymi w miliardach zł).



Ad 4. Choćby wymienionych SPZOZ-ów, a także innych samorządowych podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych nie traktuje się w statystykach i zestawieniach jako podmiotów samorządowych, tylko dlatego, że nie pozyskują pieniędzy bezpośrednio z budżetów JST.

Ad 5. W budżetach JST stosuje się tzw. klasyfikację budżetową szczegółowo rozpisującą każdy wydatek i dochód budżetowy na rodzaj działalności i rodzaj transakcji. Inne podmioty samorządowe (np. SPZOZ-y, instytucje kultury) nie stosują w ogóle takich zasad. Budżety samorządowe są raportowane na zasadzie wpływu i wypływu pieniądza (archaiczna metoda kasowa, na której oparte jest budżetowanie w Polsce). Tymczasem samorządowe osoby prawne ich nie stosują, ale ich rachunkowość jest właściwie identyczna jak w spółkach, gdzie uwzględnia się ogólną sytuację ekonomiczną, aktywa i pasywa oraz koszty, które nie są wydatkiem (np. amortyzacja, odpisy).

#### ▪ **Koncepcja portalu pomoc.gov.pl**

Państwo powinno założyć i zapewnić stały dostęp do miejsca, w którym publikowane byłyby na bieżąco dane jednostkowe o różnych formach pomocy finansowej przez nie udzielanej. Pomoc ta trafia do niektórych obywateli i organizacji, ale na poziomie struktur państwa w ich finansowaniu uczestniczy każdy podatnik, nie czerpiąc z tego korzyści. Proces redystrybucji dokonywanej przez państwo powinien być poddany społecznej kontroli. Portal umożliwi polskim podatnikom dostęp do informacji o sposobie wykorzystywania części ich pieniędzy.

#### **Szeroka definicja pomocy**

Dla kompletności danych zamieszczanych na portalu kluczowe znaczenie ma definicja pomocy. Przy aktualnej wielości form powinna koncentrować się na rzeczywistej treści ekonomicznej (zasada przewagi treści nad formą) świadczenia finansowego. Może więc dotyczyć zarówno wypływu środków finansowych, jak i środków należnych. Pomocą będzie:

- 1) Każda płatność lub jej obietnica, która nie wiąże się ze świadczeniem zwrotnym dla biorcy lub jej efekt nie jest mierzalny w kategoriach korzyści dla obywateli. Przykładem będą wydatki publiczne realizowane w formie zasiłków stałych, zasiłków rodzinnych, dodatków mieszkaniowych, zasiłków dla bezrobotnych, dodatków wiejskich dla nauczycieli czy dopłat do oprocentowania kredytów. Do zamieszczenia na portalu kwalifikować się będą również dotacje na dofinansowanie działalności podmiotu niepublicznego. W tej kategorii zawierają się „subtelne” formy pomocy (np. tzw.

dofinansowania, umowy sponsorskie), choć prawo może ich nie nazywać dotacjami. Obietnicą płatności jest udzielona gwarancja i poręczenie lub świadczenie o zbliżonym charakterze. Przekazanie środków z tego tytułu będzie już płatnością. Wystarczy, żeby środki były przyznane biorecy, ale nie musi ich otrzymać fizycznie, aby można było o nim mówić jako o beneficjencie.

- 2) Pożyczka lub inne świadczenie o zbliżonym charakterze niezależnie od poziomu oprocentowania. Pożyczka w części, w jakiej została umorzona, nabiera cech płatności, o której mowa w pkt 1.
- 3) Dochód, z którego zrezygnowano. Chodzi tu o wszelkie należności (przede wszystkim na rzecz JSFP), które umorzono. Z sytuacją pomocy będziemy mieli do czynienia nawet wtedy, gdy realizacja dochodu była mało prawdopodobna lub niemożliwa, a umorzenie podyktował ważny interes publiczny lub interes podatnika.

Ze względu na swoją odmienną funkcję i sposób finansowania z definicji powinny być wyłączone renty i emerytury w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. Nie dotyczyłaby również pomocy w obrębie sektora finansów publicznych (np. dotacji z budżetu państwa dla gminy). Liczy się bowiem sytuacja, kiedy pomoc przynosi korzyści podmiotom spoza sektora finansów publicznych (osobom fizycznym, stowarzyszeniom etc.).

### **Udzielający pomocy**

Obowiązek wprowadzania na bieżąco informacji do portalu miałyby każda jednostka:

- zaliczana do sektora finansów publicznych,
- wymieniona w regulacji art. 3 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, która oddaje złożoność organizacyjną, własnościową i finansową struktur państwa lub
- inna niż określona w pkt 1 lub pkt 2, jeżeli na jej zlecenie, w imieniu lub z upoważnienia udziela pomocy (np. fundacja przekazująca stypendia finansowane ze środków publicznych). Tam, gdzie zadanie jest realizowane na podstawie umowy, jednostka, o której mowa w pkt 1 lub pkt 2, powinna zagwarantować realizację tego obowiązku w tej umowie.

Udzielającego pomocy będzie (poza nazwą) identyfikować także numer REGON lub KRS.

## **Biorca pomocy**

Potencjalny krąg beneficjentów jest bardzo szeroki. Na portalu będą zamieszczane informacje o pomocy udzielonej osobom fizycznym, w tym prowadzącym działalność gospodarczą, z zachowaniem ich niezbędnej anonimowości. Nie pojawi się imię i nazwisko takiej osoby. Dane o miejscu zamieszkania zostaną podane tylko na poziomie województwa. Numer PESEL będzie ujawniany jedynie w postaci dwóch pierwszych liczb, pokazujących rok urodzenia. Ponieważ pomoc mogą również otrzymywać organizacje, np. przedsiębiorstwa, fundacje i stowarzyszenia, pod ich nazwą na portalu będzie zamieszczany numer KRS. Zgodnie z wcześniej sformułowaną propozycją, za biorców pomocy nie będą uznawane JSFP. Równocześnie, dzięki definicji udzielającego pomocy, będzie widoczne wsparcie udzielane podmiotom zależnym od JSFP, jak również pomoc udzielona pomiędzy organizacjami, które związane są z sektorem finansów publicznych, ale pozostają poza jego obrębem.

## **Konstrukcja i funkcjonowanie portalu**

Stworzyć i administrować stroną pomoc.gov.pl powinien Minister Finansów. Dane będą na bieżąco wprowadzane przez każdą jednostkę udzielającą pomocy według wcześniej skatalogowanych najpowszechniejszych form wsparcia. Ich słownik może być stopniowo uzupełniany dzięki zakresowi danych prezentowanych na stronie. Portal będzie automatycznie grupował dane dotyczące tego samego beneficjenta, by pokazywać, z jakich form pomocy państwa skorzystał. Informacje prezentowane będą zgodnie ze stanem aktualnym i rokiem, którego dotyczą.

Dodatkową rolę informacyjną spełniać będą podsumowania i statystyki, np. ile łącznie podmiotów skorzystało z pomocy, w jakiej formie i na jaką kwotę. Strona powinna umożliwiać tworzenie własnych zestawień, jak chociażby liczby osób z danego rocznika, którym przekazano określone świadczenie pomocy społecznej.

## **Ocena**

Strona dostarczy również konkretne narzędzie do stopniowego porządkowania różnych form pomocy w sektorze publicznym i ich ewidencjonowania, dokładnie wskazując dawców i biorców. Pracowników, którzy decydują o udzielaniu wsparcia, może wspomagać (lub alarmować) informacja o wielości i rodzaju świadczeń, jakie dotychczas otrzymała dana osoba lub organizacja. Należy jednak liczyć się z tym, że pojawi się zarzut nałożenia na nich dodatkowego obowiązku wprowadzania danych. Jednak, czy w kontekście dziesiątek

zbędnych czynności sprawozdawczych podatnicy nie zasługują przede wszystkim na informacje o pomocy udzielanej przez państwo z ich pieniędzy? Oddalić można również zarzut o naznaczeniu beneficjentów: dane osób fizycznych będą ukryte. Nie dotyczy to jednak organizacji, które – w przeciwieństwie do osób – nie mogą znaleźć się „w trudnej sytuacji życiowej”. Z drugiej strony, może pojawić się problem odwrotny, tj., że ukrywa się pewne informacje o osobach fizycznych (imię i nazwisko oraz miejscowość zamieszkania). Chodzi tu o rezygnację z ujawnianych obecnie przez JST i administrację skarbową danych osób, którym udzielono ulg podatkowych. Dzięki portalowi prezentowana będzie całość informacji dotyczących osób fizycznych objętych pomocą w sposób chroniący ich prywatność, a nie tylko fragmentaryczna informacja o otrzymanych ulgach.

### **Niewielka nowelizacja ustawy o finansach publicznych**

Z legislacyjnego punktu widzenia zmiana jest prosta: wiąże się z nowelizacją art. 34 i art. 36 ustawy o finansach publicznych. Na ministra właściwego do spraw finansów publicznych powinien zostać nałożony obowiązek stworzenia i utrzymania portalu. Fakt konieczności zamieszczania danych czyni niepotrzebnym ich powtarzanie w osobnych biuletynach informacji publicznej. W art. 34 powinna zostać zawarta delegacja do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, które określi techniczne szczegóły funkcjonowania portalu: wprowadzania danych, ich prezentacji i funkcjonalności. Utraci moc rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłaty prolongacyjne w kwocie przewyższającej 5 000 zł.

### **Zadanie dla Pełnomocnika Rządu w Ministerstwie Finansów**

Budowa portalu [pomoc.gov.pl](http://pomoc.gov.pl) dobrze wpisuje się w kompetencje działającego w Ministerstwie Finansów Pełnomocnika Rządu do spraw Informacji i Edukacji Finansowej w zakresie Budżetu, Finansów Publicznych i Instytucji Finansowych oraz Ochrony Finansów Publicznych. Strona będzie narzędziem promowania, upowszechniania i propagowania problematyki finansów publicznych, a zarazem pozwoli na ujawnienie jego słabych elementów.

Pełnomocnik Rządu mógłby patronować przybliżaniu informacji o sposobie wykorzystywania środków finansowych przez struktury publiczne. W tym celu powinny powstać dwa kolejne

portale obejmujące zagadnienia:

- produktywności sektora publicznego i kosztów dostarczanych usług, którym objęte byłoby zatrudnienie w tym sektorze, zakup usług „na zewnątrz” i przekazywanie na ten cel dotacji oraz innych środków o zbliżonym charakterze;
- beneficjentów rent i emerytur.

### **Transparentność zarządcza**

Władze lokalne przed przekazaniem zadania do innego podmiotu lub zakupem usługi publicznej będą musiały w publicznie dostępnej umowie zagwarantować sobie możliwość badania tej działalności oraz dostępu do informacji, dzięki którym mieszkańcy będą mieli jasny obraz jej wykonywania. Przyjmujący zadanie powinien również zobowiązać się do ujawniania pokrewieństwa lub innego bliskiego związku którejkolwiek z osób piastujących funkcje w jego organach z członkami organów samorządu lub kierownikami jego jednostek organizacyjnych. Niespełnienie choćby jednego wymogu powinno skutkować karą finansową.

### ***Propozycja 6 – modyfikacja roli radnych – zmiana ustrojowa***

Jeżeli chodzi o kwestie systemowe poprawiające transparentność w samorządach, to konieczne jest zredefiniowanie roli radnych (władzy stanowiącej). Są oni wybierani przez mieszkańców jako ich reprezentanci, ale w obecnym ustroju wpływ radnych na realne działania podejmowane przez samorząd jest raczej ograniczony. Na skutek wprowadzenia wyborów bezpośrednich do władz wykonawczych (wójt, burmistrz, prezydent miasta) to właśnie te organy zdominowały funkcjonowanie wspólnot. Przykładowo, rola radnych sprowadza się do „klepnięcia” budżetu. Tymczasem w krajach skandynawskich mer jest zarazem przewodniczącym rady, a radni szefują komitetom wykonawczym, które odpowiadają za dany sektor działania samorządu. Można do takiego modelu dążyć.

### ***Propozycja 7 – zmiana sposobu finansowania JST (PIT lokalny) – zmiana ustrojowa***

Drugim zagadnieniem systemowym, które wpłynęłoby na poprawę transparentności zarówno po stronie władz samorządowych, jak i mieszkańców wspólnot byłoby wprowadzenie wydzielonego z podatku dochodowego od osób fizycznych tzw. lokalnego PIT. Generalną zasadą byłaby reguła, że mieszkańcy w pierwszym rzędzie łożyliby na swój samorząd, a dopiero potem do kasy centralnej. W dzisiejszych realiach wprowadzenie samorządy mają określone w zależności od szczebla dochody z PIT, ale ponieważ nie jest to typowy podatek samorządowy i JST nie dysponują żadnym wpływem na kształtowanie jego wysokości, mają

w wielu przypadkach niską motywację do podejmowania działań zwiększających swoje dochody z PIT. Z drugiej strony, wielu mieszkańców nie ma świadomości, że opłacając podatki, finansują także swój samorząd. Wprowadzenie lokalnego PIT spowodowałoby, że każdy obywatel miałby pełną wiedzę na temat tego, ile dokładnie pieniędzy z jego kieszeni idzie na utrzymanie wspólnoty. Zwiększyłoby to poczucie odpowiedzialności władz samorządowych i motywację obywateli do angażowania się w sprawy własnej gminy.

#### **IV. Podsumowanie**

Partycypacji nie da się narzucić, ani do niej zmusić. Nie należy też fetyszyzować tego zjawiska – społeczności nie składają się wyłącznie z ludzi aktywnych i chcących zabierać głos w danej sprawie. Każdy ma prawo do zajmowania się w pierwszym rzędzie własnym życiem i swoimi sprawami: karierą zawodową, hobby, życiem towarzyskim, rodziną. Ważne jedynie, by państwo poprzez funkcjonujące w nim mechanizmy nie zniechęcało tych, którzy czują potrzebę posiadania wpływu na działania zbiorowości czy wypowiedzania się w dziedzinach ich interesujących. O ile więc nie należy do ról rządu czy samorządu walka o zwiększenie poziomu współuczestnictwa obywateli w życiu publicznym, o tyle pod żadnym pozorem nie powinny w tym przeszkadzać. Zwłaszcza samorządy, na których – ze względu na bliskość do obywatela i realizowanie większości zadań publicznych – należy się tu oprzeć.

System samorządowy wymaga przede wszystkim mechanizmów, które pozwolą na rzetelną ocenę działań wspólnot przez społeczność lokalną. Do realizacji tego celu potrzebne jest stworzenie nowego standardu informacyjnego. Powinien on, po pierwsze, prowadzić do czytelnego przedstawiania zaangażowanych w realizację zadań zasobów samorządów – zarówno struktur organizacyjnych JST, jak i podmiotów zależnych. Po drugie, na bieżąco prezentować zachodzące w nich procesy, czyli np. zawierane umowy czy udzielane ulgi w podatkach i opłatach. Wykorzystane powinny być do tego nowoczesne technologie, które oferują narzędzia do zbierania, przetwarzania, kompilowania i przekazywania na zewnątrz informacji.

Jawność będzie efektywniejszym rozwiązaniem niż tworzenie kolejnych ram instytucjonalnych i formalnych kanałów komunikacji samorządów z członkami wspólnot. Zarówno same władze samorządowe, jak i państwo oraz – przede wszystkim – mieszkańcy muszą mieć dostęp do zestandaryzowanych, zrozumiałych, zaktualizowanych i w miarę

możliwości jak najbardziej szczegółowych danych o funkcjonowaniu własnej JST. W takim systemie, dobrze poinformowani członkowie wspólnot mieliby więcej motywacji do uczestniczenia w określaniu głównych celów rozwoju.

Wbrew pozorom i obiegowej ocenie, posiadamy już dużo narzędzi wspierających partycypację lokalną. Nie ma potrzeby wymyślania nowych, a prawo powinno jedynie tworzyć ramy działań, a nie szczegółowo opisywać rozwiązania. Oprócz standardowej procedury pośredniego wyrażania woli, czyli udziału w wyborach samorządowych (czynnym lub biernym), mamy do dyspozycji np. referenda czy konsultacje społeczne. Powinny one dotyczyć spraw zasadniczych, ale nie zastąpią codziennego, bieżącego uczestnictwa w decyzjach. Będzie to możliwe dzięki czytelnym regułom gry pomiędzy mieszkańcem a władzami lokalnymi, powiązaniem usług z opłatami za nie i obiektywnym mediom lokalnym.

## CZ. 2 MEDIA LOKALNE

### I. Streszczenie

W raporcie pt.: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* autorzy dokonali analizy sytuacji mediów lokalnych pod kątem ich roli w systemie samorządu terytorialnego jako tzw. IV władzy, czyli instytucji niezależnej od organów władz samorządowych, której rolą społeczną jest informowanie obywateli m.in. o działaniach władz samorządowych, a przez to wzmacnianie kontroli społecznej nad tymi władzami. W raporcie wskazano, że „podstawowym problemem prasy lokalnej jest jednak duża liczba »wydawnictw samorządowych«, a więc wydawanej przez prezydentów i burmistrzów za pieniądze podatników. W 2008 r. ogółem odnotowano 2500 tytułów prasy lokalnej, z tego 36 proc. stanowiły pisma samorządowe, 26 proc. – prywatne, ok. 22 proc. – parafialne, ok. 10 proc. było wydawanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, 4 proc. przez zakłady pracy, a ok. 2 proc. przez partie polityczne [Chorążki 2008]<sup>19</sup>”.

Autorzy raportu przywołali badania struktury własnościowej gazet lokalnych z 2008 r. Warto w tym miejscu wskazać, że wydaje się, iż spadek liczby niezależnych gazet lokalnych jest zjawiskiem stałym. Z badań ankietowych z przełomu lat 2001/2002 wynika bowiem, że struktura własnościowa prasy lokalnej była następująca: pisma prywatne, niezależne stanowiły 39 proc., prasa samorządowa – 36,5 proc., prasa wydawana przez organizacje społeczne i fundacje – 14,4 proc., prasa parafialna – 9,7 proc., prasa partii politycznych – 0,4 proc. (...) Tytuły prasy lokalnej najczęściej (77 proc.) ukazywały się w niskich nakładach<sup>20</sup>. Porównując wskazane informacje, można więc wysnuć wniosek, że występuje istotny spadek liczby niezależnych gazet lokalnych w stosunku do niezmiennej liczby wydawnictw samorządowych.

W ocenie autorów raportu „jedną z funkcji prasy jest kontrola władzy, a tej roli nie może spełniać czasopismo samorządowe, albowiem trudno wyobrazić sobie, aby władza

---

<sup>19</sup> J. Hausner et al., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, Kraków 2013 r. str. 31.

<sup>20</sup> L. Pokrzycka, *Kondycja prasy lokalnej w Polsce*, nr 6 (143) z 21 marca 2013 r., [www.bas.sejm.gov.pl/infos.php](http://www.bas.sejm.gov.pl/infos.php).



kontrolowała samą siebie.” W raporcie zasugerowano więc ogólną potrzebę wprowadzenia zmian wzmacniających funkcję kontrolną mediów lokalnych<sup>21</sup>.

Rozwinięcie wskazanego postulatu umieszczono w Tomie II raportu, opublikowanym w 2014 r. W punkcie pt. „Wzmocnienie pozycji mediów lokalnych i organizacji zajmujących się działaniami strażniczymi” zawarto propozycję 1.4 w postaci wprowadzenia zakazu wydawania gazet przez samorządy terytorialne oraz stworzenie funduszu wspierającego media lokalne.

W propozycji tej wskazano konkretne kierunki działań, które należy podjąć w celu jej zrealizowania. Kierunki te to m.in.:

- doprecyzowanie w ustawach samorządowych, że prowadzenie mediów w rozumieniu ustawy prawo prasowe nie stanowi zadania publicznego (należałoby także wyeliminować możliwość wydawania prasy przez spółki prawa handlowego zależne od samorządu terytorialnego);
- doprowadzenie do wyrównania podatku VAT na prasę publikowaną i elektroniczną (w przypadku przedsiębiorstw obywatelskich tworzy to znaczną barierę wejścia na rynek);
- ustanowienie subfunduszu w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich przeznaczonego dla mediów lokalnych, pełniących rolę strażniczą.

Wprowadzenie ww. mechanizmów w ocenie autorów zahamuje zjawisko zmniejszania się liczby niezależnych gazet lokalnych oraz zwiększy kontrolę społeczną nad działaniami władz samorządowych.

---

<sup>21</sup> J. Hausner et al., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, Kraków 2013 r. str. 103.

## II. Diagnoza sytuacji

W literaturze wskazuje się, że wydawcy niezależnej prasy lokalnej konkurują z mediami ogólnopolskimi i wygrywają dzięki poruszaniu spraw najbliższych odbiorcom, jednak ich rywalizacja z prasą samorządową jest nierówna. Często samorządowe wydawnictwa kolportowane są bezpłatnie lub w niższej cenie (dzięki dotacjom ze środków publicznych), co zaburza warunki konkurencji z prasą niezależną. Tytuły samorządowe nie wypełniają funkcji kontrolnej, bardzo ważnej dla lokalnej społeczności, tylko promują władze samorządowe, czyli własnych pracodawców. Może to sprzyjać powstawaniu układów korupcyjnych, a gazety lokalne bardziej przypominają materiały promocyjne, nadmiernie chwając lokalnych włodarzy. Problemem jest także publikowanie w prasie samorządowej reklam komercyjnych, co utrudnia samofinansowanie niezależnych tytułów i może prowadzić do wytworzenia układów korupcyjnych pomiędzy reklamodawcą a lokalną władzą<sup>22</sup>.

Wydawanie przez władze samorządowe gazet lokalnych jest aktualnie przedmiotem wielu dyskusji publicznych. Zagadnienie to było także przedmiotem zapytania poselskiego. W 2011 r. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego udzieliło odpowiedzi, czy planuje pracę nad uregulowaniem kwestii wydawania własnych gazet przez jednostki samorządu terytorialnego lub podległe im podmioty. Ministerstwo oświadczyło, że „jest świadome toczących się dyskusji na temat sposobu uregulowania wydawania prasy przez organy jednostek samorządu terytorialnego”. Jednakże dotychczasowe debaty w kwestii prasy samorządowej nie doprowadziły do jednoznacznego rozstrzygnięcia (również nie powiodły się podejmowane próby nowelizacji przepisów prawa prasowego, *vide* projekty z 2008, 1999 i 1995 r., które nie zostały przyjęte przez sejm). Ministerstwo stwierdziło także, że „w latach 2007-2008 z inicjatywy Centrum Monitoringu Wolności Prasy Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich przeprowadzone zostało badanie dotyczące lokalnych rynków prasy. W podsumowaniu raportu wskazano m.in., że wydawnictwa gminne nie stanowiły konkurencji dla innych tytułów wydawanych w poszczególnych regionach”. Jednocześnie dodano jednak, że „z kolei w innych opracowaniach można spotkać się z głosami wskazującymi na potencjalne zagrożenia dla konkurencji na rynku prasy lokalnej ze strony wydawnictw samorządowych. Z tych względów przygotowanie propozycji uregulowania wydawania prasy samorządowej wymagałoby przeprowadzenia przez MKiDN szerokich

---

<sup>22</sup> L. Pokrzycka, *Kondycja prasy lokalnej w Polsce*, nr 6 (143) z 21 marca 2013 r., [www.bas.sejm.gov.pl/infos.php](http://www.bas.sejm.gov.pl/infos.php).

konsultacji społecznych oraz rozważenia argumentów prezentowanych zarówno przez wydawców prasy komercyjnej, jak i samorządowej”<sup>23</sup>.

Należy podkreślić, że do dnia dzisiejszego nie przeprowadzono głębokich konsultacji publicznych rządowego projektu ustawy, który regulowałby to zagadnienie. Reasumując, można zgodzić się z tezą, że „przy wielu głosach sprzeciwu, regionalna i lokalna prasa samorządowa istnieje i ciągle się rozwija”<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Odpowiedź Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na zapytanie nr 947, w sprawie ewentualnych zmian w Prawie prasowym, w tym dotyczących prasy lokalnej, VI kadencja Sejmu RP, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/5DF9016F>.

<sup>24</sup> J. Kępa-Mętrak, *Samorządowcy czy dziennikarze? Komunikowanie w społeczności lokalnej*, w: Zeszyty Prasoznawcze, vol. 3 (211) 2012, s. 9-23, Kraków 2012 r.

### **III. Propozycje założeń do ustawy/ ustaw**

#### ***Propozycja 1.***

#### **Doprecyzowanie w ustawach samorządowych, że prowadzenie mediów w rozumieniu ustawy prawo prasowe nie stanowi zadania publicznego**

Wprowadzenie ww. propozycji wiąże się z koniecznością dokonania zmian legislacyjnych w następujących ustawach:

1. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.);
2. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.);
3. ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

Należy także w ustawach wprowadzających dotychczasowe zmiany zamieścić przepisy przejściowe określające odpowiedni termin na zakończenie przez JST wydawania prasy lokalnej i dostosowanie wewnętrznych regulacji w tym zakresie do nowej sytuacji prawnej.

#### **Ad. 1. Ustawa o samorządzie gminnym**

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Jak wskazuje art. 16 Konstytucji RP, tworzy ją z mocy prawa ogół ludzi zamieszkujących na jej terenie. Konstytucja RP stanowi także w art. 15, że zakres terytorialny gminy powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Gmina jako wspólnota samorządowa – zgodnie z art. 26 Konstytucji RP – uczestniczy także w sprawowaniu władzy publicznej. W jej ramach realizuje zadania publiczne, z których istotna część jest przez nią wykonywana w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Co również istotne, zgodnie z art. 164 Konstytucji RP, gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie jednak, jak mówi art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej gminy działają na podstawie i w granicach prawa.

Podstawy prawne działania gminy stanowią więc Konstytucja, ustawy oraz rozporządzenia. Ważnym przepisem określającym zakres i sposób działania gminy jest art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, który zawiera domniemanie kompetencji gminy. Przepis ten

wskazuje bowiem, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. A ponadto, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach o znaczeniu lokalnym należy do gminy. Art. 6 określany jest w literaturze przedmiotu jako „klauzula generalna”. Rozwinięciem wskazanej klauzuli oraz przepisów Konstytucji (w zakresie realizacji zadań publicznych) jest art. 7, który wskazuje, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Artykuł ten jednocześnie podaje katalog przykładowych zadań własnych. Nie ma on charakteru zamkniętego oraz zawiera co do zasady pojęcia o jasno określonym znaczeniu, takie jak m.in. ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody, drogi gminne, pomoc społeczna itp. Wśród tych zadań znajdują się także pojęcia niedookreślone. Dotyczy to głównie zadania polegającego na wspieraniu i upowszechnianiu idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych oraz wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej czy promocji gminy.

Odnosząc się do przedmiotu ekspertyzy, należy jednoznacznie wskazać, że prowadzenie przez samorząd w obecnym stanie prawnym prasowej działalności wydawniczej nie jest wywiedzione wprost z żadnego przepisu ustawy o samorządzie gminnym. Można ją wyinterpretować ze wskazanej już „klauzuli generalnej”, uznając, że taka działalność jest zadaniem publicznym, którego przecież nie zastrzeżono dla innych organów. Można ją wywnioskować także z art. 7 ust. 1 w części wprowadzającej do wyliczenia (punktów). Przykładowo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w swoim orzeczeniu wskazał, że wydawanie „Miesięcznika Samorządowego” stanowi zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>25</sup>.

Podstawę prawną może stanowić również wskazany art. 7 ust. 17 lub 18 ustawy, uznając, że działalność taka mieści się pojęciu wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych oraz wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej czy promocji gminy. W szczególności należy położyć tu nacisk na zwrot „wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej” lub właśnie „promocja gminy” (w założeniu – wśród jej mieszkańców). Andrzej Szewc,

---

<sup>25</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 marca 2008 r. sygn. akt IV SA/Gl 1024/07, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

w artykule pt. *Wydawanie gazet gminnych*, zalicza wydawanie gazety gminnej do zakresu działań gminy w dziedzinie edukacji publicznej, kultury, kultury fizycznej i turystyki, wspierania i upowszechniania idei samorządowej oraz promocji gminy<sup>26</sup>.

Podobnie Ministerstwo Finansów w odpowiedzi na interpelację poselską nr 19438 wskazuje, że zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy wynikających z zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty należą m.in. zadania obejmujące sprawy wspierania i upowszechniania idei samorządowej (pkt 17) oraz promocji gminy (pkt 18)<sup>27</sup>. W związku z tym działalność wydawnicza pozostaje w zakresie realizacji wyżej wymienionych zadań gminy, jeżeli dotyczy upowszechniania idei samorządowej oraz promocji gminy. Czerpanie z tego rodzaju działalności zysku (np. z tytułu płatnych reklam) jest już ograniczone przepisami wynikającymi z ustaw regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Działalność gospodarcza gmin nie ogranicza się wyłącznie do sfery użyteczności publicznej. Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) gmina może prowadzić działalność poza sferą użyteczności publicznej w formie spółek prawa handlowego. Jednak Ministerstwo Finansów wskazuje też, że działalność taka podlega ograniczeniom, które nie dotyczą m.in. prowadzonej przez gminę działalności wydawniczej na rzecz samorządu terytorialnego. Działalność ta powinna mieścić się w ustawowo określonych ramach, tj. być związana z daną jednostką samorządu terytorialnego, jej rozwojem i promocją lub też skierowana do samorządu terytorialnego.

Również prof. Michał Kulesza<sup>28</sup> stał na stanowisku, że wydawanie prasy lokalnej mieści się w zadaniach własnych gminy, powiatu (promocja) i województwa. Wskazuje on, że ustawodawca nie stwarza administracyjno-prawnych, ani ustrojowych barier dla działalności wydawniczej jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności polegającej na wydawaniu tzw. prasy lokalnej, jeżeli ta działalność mieści się w ustawowo określonych ramach (a więc, gdy dotyczy spraw związanych przede wszystkim z daną jednostką samorządu terytorialnego, jej rozwojem i promocją czy też promocją „idei samorządowej” lub też w inny sposób służy samorządowi terytorialnemu). Zdaniem autora nie ulega bowiem

---

<sup>26</sup> A. Szewc, *Wydawanie gazet gminnych*, (w:), Wspólnota nr 25-26 z 2012 r.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

<sup>28</sup> M. Kulesza, *Opinia prawna w przedmiocie niektórych zjawisk konkurencji na rynku prasy lokalnej*, opubl. ww2.senat.pl/k5/agenda/seminar/a/040921.pdf.

wątpliwości, iż w ten sposób jednostki samorządowe realizują zadanie służące ich promocji i informowaniu mieszkańców, jak wskazują to odpowiednie ustawy ustrojowe.

Analogiczne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach 27 marca 2012 r. (sygn. IV SA/Gl 118/12<sup>29</sup>), który wskazał, że „według art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wśród zadań własnych gminy wynikających z zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, zostały wymienione m.in. zadania obejmujące sprawy wspierania i upowszechniania idei samorządowej (pkt 17) oraz promocji gminy (pkt 18). Wobec tego nie może ulegać wątpliwości, że wydawanie gazety samorządowej pozostaje w zakresie realizacji wyżej wymienionych zadań gminy dotyczących upowszechniania idei samorządowej oraz promocji gminy”.

Podjmując decyzję o wydawaniu gazet lokalnych, władze samorządowe w aktach prawnych (zarządzeniach bądź uchwałach) wskazywały zazwyczaj art. 7 ust. 17 lub 18 ustawy. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 9 stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa.

Z punktu widzenia prawa gmina może więc wydawać gazetę lokalną samodzielnie i poprzez swoje jednostki organizacyjne. Jednostki te mogą zaś nie posiadać osobowości prawnej (np. jednostki budżetowe) lub posiadać taką osobowość na podstawie przepisów szczególnych.

Zazwyczaj wydawanie gazety lokalnej realizowane jest w dwóch formach. Pierwsza z nich to wydanie gazety lokalnej poprzez komórkę organizacyjną urzędu obsługującego organy gminy (urząd gminy). Zadanie to znajduje się wówczas najczęściej w zakresie wydziału, referatu lub biura promocji gminy. Drugą formą, szeroko stosowaną przez władze gminne, jest powierzenie wydawania gazety lokalnej gminnej samorządowej instytucji kultury. Zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. 2012 r., poz. 406 z późn. zm.) jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym (art. 9). Natomiast,

---

<sup>29</sup> Opublikowano na stronie: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

zgodnie z art. 1 wskazanej ustawy działalność kulturalna w rozumieniu niniejszej ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury (art. 4). Działalność kulturalna nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu odrębnych przepisów.

Część gmin, które prowadzą samorządowe instytucje kultury, w statutach tych instytucji wskazują jako zadanie wydawanie gazety lokalnej<sup>30</sup>. Porównując wydawanie gazety lokalnej, poświęconej nie tylko informowaniu o wydarzeniach kulturalnych w gminie, z zakresem pojęcia „działalności kulturalnej”, należy stwierdzić, iż zadanie to wykracza poza wskazaną definicję i stanowi inne niż podstawowe zadanie samorządowej instytucji kultury. Jako takie zadanie zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o działalności kulturalnej powinno zostać uwidocznione w statucie takiej jednostki.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania prawne, należy wskazać, że zasadne jest dokonanie zmian legislacyjnych w ustawie o samorządzie gminnym. Mogą one przybrać dwa sposoby regulacji. Pierwszym z nich jest dodanie do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, zawierającym klauzulę generalną, wyłączenia spod jej działania prawa samorządu gminnego do wydawania gazet lokalnych. Drugim jest modyfikacja art. 7 ust. 1 pkt 17 (i/lub 18) określających zadania własne gminy. Pierwszy sposób należy odrzucić z uwagi na charakter wskazanej klauzuli generalnej. Powinna ona mieć właśnie charakter generalny oraz nie zawierać szczegółowych wyłączeń, tym bardziej, że mogłoby to zapoczątkować ich całą serię, co stanowiłoby niepożądany skutek z punktu widzenia dobra samorządu terytorialnego. Drugi ze wskazanych sposobów pozwala na osiągnięcie celu regulacji bez konieczności ingerencji w brzmienie klauzuli generalnej.

*Aktualna treść przepisów, wobec których proponuje się podjąć interwencję legislacyjną*

Art. 7 ust. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy.  
W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

(...)

---

<sup>30</sup> Przykład może stanowić Gminny Ośrodek Kultury w Mogilanach, Gminy Ośrodek Kultury w Gminie Brańszczyk.



- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 18) promocji gminy;”.

*Propozycja brzmienia przepisów:*

W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.<sup>31)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7 w ust. 1 pkt 17 i 18 otrzymują brzmienie:

„17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej **z wyłączeniem prowadzenia prasowej działalności wydawniczej** oraz tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;

18) promocji gminy **z wyłączeniem prowadzenia prasowej działalności wydawniczej.**”

Wprowadzenie wprost w art. 7 ust. 1 pkt 17 wyłączenia prowadzenia prasowej działalności wydawniczej w opinii autora w sposób wystarczający uniemożliwi jej prowadzenie przez samorząd gminny.

*Uzasadnienie propozycji legislacyjnej*

Powyższa propozycja nowelizacji przepisów pozwoli też uniknąć sytuacji, w której władze gminy będą mogły przekazać zadanie wydawania gazet samorządowym instytucjom kultury. Samorządowa instytucja kultury może bowiem wykonywać działalność inną niż kulturalna, ale nie może to być działalność, do której nie jest uprawniona jednostka samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie wyłączenia prowadzenia prasowej działalności wydawniczej w pkt 17 lub/i 18 ustawy będzie w sposób skuteczny uniemożliwiało wydawanie prasy lokalnej na podstawie samego art. 7 ust. 1. Ustęp ten – jak już wskazano – zawiera zwrot „w szczególności”, co oznacza, że katalog zadań własnych gminy nie jest katalogiem zamkniętym. Jednakże niezgodne z działaniem racjonalnego ustawodawcy byłoby przyjęcie, że skoro w przepisie wskazującym wprost zadania własne gminy wyłącza pewne kategorię zadań (uprawnień), w innym przepisie pozwala jednocześnie na realizację tego uprawnienia. Taka interpretacja przepisów stanowiłaby złamanie zasady niesprzeczności norm prawnych.

---

<sup>31</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2013 r. poz. 645 i 1318 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072.

W przedstawionej propozycji posłużono się pojęciem „prasowej działalności wydawniczej”. Występuje ono bowiem w prawie prasowym, nie stanowi więc jako takie *novum* legislacyjnego i jest jednolicie rozumiane w doktrynie prawa prasowego.

Co warte podkreślenia, zaprezentowana propozycja przepisów będzie miała też zastosowanie do związków gmin. Zgodnie bowiem z art. 64 ustawy o samorządzie gminnym w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Posiada on osobowość prawną. Reasumując, do zakresu działania związku gmin stosuje się przepisy określające zakres działania jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym władze gminy nie będą mogły powierzyć związkowi zadania w postaci wydawania gazety gminnej, gdyż same będą takiego uprawnienia pozbawione.

## **Ad. 2. Ustawa o samorządzie powiatowym**

Powiatom, w przeciwieństwie do gmin, nie przysługuje domniemanie kompetencji. W art. 2 ust. 1 tej ustawy wskazuje się bowiem wyraźnie, że wykonują one określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

W przypadku powiatu, tak samo jak w sytuacji gmin, na gruncie ustawy ustrojowej nie występuje wyraźna podstawa do wydawania gazet lokalnych. Występuje jednak wśród zadań własnych powiatu takie, w ramach którego można wywnioskować/wywieść uprawnienie do prowadzenia takiej działalności: jest nim promocja powiatu. Zadanie to w swojej treści jest częściowo analogiczne do zadania promocji gminy, które omówiono w części dotyczącej zmian w ustawie o samorządzie gminnym. Warto także wskazać, że na gruncie ustawy – Prawo prasowe dopuszcza się uznanie powiatu jako wydawcy, wiążąc to pojęcie z definicją wydawcy i zawartym w niej pojęciu organizacji samorządowej.

*Aktualna treść przepisów, wobec których proponuje się podjąć interwencję legislacyjną*

„Art. 4.1. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

21) promocji powiatu;”.

### *Propozycja brzmienia przepisów:*

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013 r. poz. 595 z późn. zm.<sup>32</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7 w ust. 1 pkt 21 otrzymuje brzmienie:

„21) promocji powiatu **z wyłączeniem prowadzenia prasowej działalności wydawniczej**”.

### *Uzasadnienie propozycji legislacyjnej*

Z uwagi na podobieństwo zadania „promocji gminy” i „promocji powiatu” wydaje się niezbędne dokonanie zmian w ustawie o samorządzie powiatowym w celu wyeliminowania uprawnienia organów władz powiatowych do wydawania gazet lokalnych. Jest to konieczne tym bardziej, że w przypadku dokonania zmian w przepisach ustawy o samorządzie gminnym z jednoczesnym zaniechaniem dokonania zmiany w ustawie o samorządzie powiatowym, mogą pojawić się interpretacje prawne wskazujące, że zaniechanie to było celowe. W oparciu więc o regułę interpretacyjną „racjonalnego ustawodawcy” oraz *a contrario* mogą one wskazywać, że celem ustawodawcy było wyłączenie tego prawa wprost wyłącznie w odniesieniu do gminy. W przypadku powiatu tymczasem ustawodawca pozwolił na całłościowe (bez zawężenia) stosowanie pojęcia „promocji”, co obejmować może też wydawanie gazet lokalnych.

### **Przepisy przejściowe do ustaw ustrojowych**

W związku z wprowadzeniem zakazu wydawania gazet lokalnych przez gminy i powiaty (ewentualnie województwa) należy wprowadzić odpowiednie *vacatio legis* wejścia w życie wskazanych przepisów (oraz zsynchronizować je z pozostałymi zmianami, tj. w ustawie o gospodarce komunalnej i ustawie Prawo prasowe).

*Vacatio legis* winno być na tyle długie, aby jednostki samorządu terytorialnego mogły się przystosować do nowej sytuacji prawnej. W szczególności dlatego, że wejście w życie wskazanych przepisów będzie wiązało się np. ze zmianami regulaminów wewnętrznych urzędów gmin i starostw powiatowych. Zmianie będą też musiały ulec statuty samorządowych instytucji kultury i innych jednostek organizacyjnych JST, które w zakresie swoich zadań mają wydawanie gazet lokalnych. Proces ten wymaga zaangażowania rady powiatu i gminy oraz zazwyczaj wiąże się ze zmianą aktów prawa miejscowego.

---

<sup>32</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2013 r. poz. 645 oraz z 2014 r. 379 i 1072.

Może wystąpić konieczność wypowiedzenia umów o pracę dziennikarzom zatrudnionym w gazetach samorządowych lub dokonania zmiany (wypowiedzenia warunków i płacy) ich zakresu obowiązków. Będzie też istniała potrzeba wypowiedzenia umów handlowych, np. z drukarniami, dystrybutorami itp. Terminy wypowiedzenia wskazanych umów zazwyczaj sięgają od jednego miesiąca do nawet pół roku. *Vacatio legis* winno być więc na tyle długie, aby umożliwiło dokonanie zmian w wewnętrznych aktach prawnych JST oraz zakończenie bieżącej działalności i nie narażało ich na dodatkowe koszty (np. kary umowne, odstępné itp.).

### **Ad. 3. Ustawa Prawo prasowe**

Podstawowym aktem normującym sferę prasy jest ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe. Ustawa ta reguluje prasową działalność wydawniczą i dziennikarską. W jej rozumieniu „prasa” oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą, a w szczególności dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe. „Prasą” są wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazu, w tym rozgłośnie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki. „Prasa” obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską. Materiałem prasowym jest każdy opublikowany lub przekazany do opublikowania w prasie tekst albo obraz o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym, niezależnie od środków przekazu, rodzaju, formy, przeznaczenia czy autorstwa. Dziennikarzem jest osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji. Redakcją w rozumieniu ustawy jest jednostka organizująca proces przygotowywania (zbierania, oceniania i opracowywania) materiałów do publikacji w prasie.

Istotnym przepisem z punktu widzenia wydawania gazet lokalnych przez władze samorządowe jest art. 8 ustawy, który zawiera definicję wydawcy. Zgodnie z nim, wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności wydawcą może być organ państwowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja

spółdzielcza, samorządowa<sup>33</sup> i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy. Mogą one realizować uprawnienia wydawnicze bezpośrednio lub za pośrednictwem wydawnictw własnych, jak również innych wydawnictw, działających jako nakładca. Przepis ten stanowi normę kompetencyjną dla samorządu do wydawania prasy. Ustawodawca wskazuje wprost, że wydawcą może być organizacja samorządowa lub organ państwowy, który może realizować to uprawnienie poprzez wydawanie prasy. Samorządowe ustawy ustrojowe, choć stanowią główne źródło uprawnień jednostek samorządu terytorialnego, nie są jednak katalogiem wyłącznym. Wiele zadań (i uprawnień) dla gmin przewidują inne ustawy, tzw. szczególne, branżowe. Przykładem takiej ustawy jest wspomniany już akt z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, który w art. 9 ust. 2 mówi, że prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Podobnie jest w przypadku ustawy Prawo prasowe.

Warto w tym miejscu wskazać na pogląd, że „w świetle obowiązującego w Polsce prawa nie może być wątpliwości co do tego, że działalność polegającą na wydawaniu prasy drukowanej może podjąć praktycznie każdy podmiot uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej, a więc: osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (...). Treść art. 8 prawa prasowego wydaje się więc zupełnie zbędna. Niemniej jednak zgłoszone w ciągu ostatnich dziesięciu lat projekty prawa prasowego podejmują próby określenia kręgu podmiotów mogących pełnić rolę wydawców”<sup>34 35</sup>.

---

<sup>33</sup> Pojęcie organizacja samorządowa nie jest pojęciem jednoznacznie zrozumiałym. Wynika to m.in. z faktu, iż ustawa Prawo prasowe została uchwalona jeszcze przed powstaniem samorządu terytorialnego w Polsce. Analiza pojęcia „organizacji samorządowej” była przedmiotem jednej z opinii Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. W opinii tej podkreślono, że użyte we wskazanym przepisie pojęcie „organizacja samorządowa” budzi wątpliwości. Dla oznaczenia gminy, powiatu i województwa używa się określenia: „jednostki samorządu terytorialnego”. Ustawy samorządowe nie posługują się pojęciem „organizacja samorządowa”. Zdaniem autorki przywołanej opinii, należy zatem przyjąć, zgodnie z wykładnią literalną, że „organizacja samorządowa” to organizacja tworzona przez samorząd. Jeżeli natomiast uzna się, że tworzone przez gminy i powiaty podmioty (organizacje samorządowe) mają prawo być wydawcą to, w świetle ustawy – Prawo prasowe, takiego uprawnienia nie sposób odmówić samym gminom i powiatom. M. Szczypińska-Grabarczyk, *Opinia prawna w sprawie wydawania gazety przez zarząd gminy lub powiatu z dnia 18 stycznia 2000 r.*, niepublikowana za: Ewelina Gierach, *Wydawanie i finansowanie przez organ samorządu terytorialnego gazety o zasięgu lokalnym*, (w:) *Zeszyty Prawnicze* nr 2 z 2008 r.

<sup>34</sup> J. Sobczak, *Komentarz do art. 8 ustawy Prawo prasowe*.

<sup>35</sup> Por. art. 11 projektu prawa prasowe – ustawa o wolności prasy, druk sejmowy nr 905 z dnia 15 lutego 1995 r.; art. 10 projektu ustawy o wolności prasy, nie dopuszczający do roli wydawcy spółki akcyjnej z akcjami na okaziciela oraz wprowadzający restrykcje w odniesieniu do spółek z udziałem podmiotów zagranicznych; art. 9 projektu ustawy Prawo prasowe z dnia 18 marca 1999 r., niedopuszczający do roli wydawcy organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na fakt, iż ustawa Prawo prasowe stanowi podstawę do działalności wydawniczej samorządu terytorialnego, w celu zachowania spójności z ustawą ustrojową (ustawą o samorządzie gminnym) należy dokonać modyfikacji jej przepisów.

*Aktualna treść przepisów, wobec których proponuje się podjąć interwencję legislacyjną*

„Art. 2. Organy państwowe zgodnie z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stwarzają prasie warunki niezbędne do wykonywania jej funkcji i zadań, w tym również umożliwiające działalność redakcjom dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw”.

„Art. 8.1. Wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności wydawcą może być organ państwowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy.

2. Organizacja polityczna, związek zawodowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy może realizować uprawnienia wydawnicze bezpośrednio lub za pośrednictwem wydawnictw własnych, jak również innych wydawnictw, działających jako nakładca”.

*Propozycja zmiany brzmienia przepisów:*

W ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.<sup>36</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 2.1. Organy państwowe zgodnie z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stwarzają prasie warunki niezbędne do wykonywania jej funkcji i zadań, w tym również umożliwiające działalność redakcjom dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw.

---

<sup>36</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 34, poz. 187, z 1990 r. Nr 29, poz. 173, z 1991 r. Nr 100, poz. 442, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, z 1997 r. Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 770, z 1999 r. Nr 90, poz. 999, z 2001 r. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 111, poz. 1181, z 2005 r. Nr 39, poz. 377, z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 235, poz. 1551, z 2011 r. Nr 85, poz. 459, Nr 156, poz. 934, Nr 205, poz. 1204 i Nr 282, poz. 1660, z 2012 r. poz. 1136 oraz z 2013 r. poz. 771.

2. **Organy samorządu terytorialnego stwarzają prasie warunki niezbędne do wykonywania jej funkcji i zadań na obszarze działania tych organów w szczególności poprzez ułatwianie dostępu do informacji dotyczących działalności samorządu terytorialnego**”.

2) art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8.1. Wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności wydawcą może być organ państwowy **z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz samorządowych osób prawnych**, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy.

2. Organizacja polityczna, związek zawodowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy może realizować uprawnienia wydawnicze bezpośrednio lub za pośrednictwem wydawnictw własnych, jak również innych wydawnictw, działających jako nakładca”.

3) po art.8 dodaje się art. 8 a w brzmieniu:

„Art. 8a. 1. **Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz samorządowe osoby prawne nie** mogą realizować prowadzić prasowej działalności wydawniczej bezpośrednio lub za pośrednictwem wydawnictw własnych, jak również innych wydawnictw, działających jako nakładca. Przepis ten nie narusza prawa jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz samorządowych osób prawnych do tworzenia materiałów prasowych.

2. **Stowarzyszenia** jednostek samorządu terytorialnego mogą prowadzić prasową działalność wydawniczą o zasięgu ponad powiatowym. W ramach tej działalności nie mogą pobierać opłat za zamieszczone ogłoszenia i reklamy”.

4) po art. 45 dodaje się art. 45a w brzmieniu:

„Art. 45a. 1 **Członek zarządu jednostki samorządu terytorialnego, która wbrew przepisom art. 8 prowadzi prasową działalność wydawniczą, podlega karze grzywny.**

2. Tej samej karze podlega członek **zarządu związku jednostek samorządu terytorialnego, który wbrew przepisom art. 8 prowadzi prasową działalność wydawniczą**”.

## *Uzasadnienie propozycji legislacyjnej*

### Uzasadnienie do zmiany art. 2 ustawy Prawo prasowe,

Wskazana propozycja nie ma na celu zakazu wydawania gazet lokalnych, ale ułatwienie działania gazet lokalnych w kontaktach z samorządem. Jest ona realizacją postulatu zwiększenia znaczenia gazet lokalnych poprzez wskazanie na ich rolę.

### Uzasadnienie do zmiany art. 8 ustawy Prawo prasowe

W przepisie tym proponuje się wyłączenie wprost spod definicji „wydawcy” jednostek samorządu terytorialnego. Propozycja zmiany brzmienia ww. przepisów posługuje się pojęciem jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, samorządu województwa), ich związkami oraz pojęciem samorządowej osoby prawnej. Posłużenie się w omawianych przepisach pojęciem „samorządowej osoby prawnej” stanowi dopełnienie całościowe proponowanej regulacji. Należy pod nim rozumieć np. samorządowe instytucje kultury, ale także spółki prawa handlowego, które są powoływane przez jednostki samorządu terytorialnego.

### Uzasadnienie do wprowadzania art. 8a ustawy – Prawo prasowe

Natomiast w art. 8a proponuje się wprowadzenie wprost przepisu zakazującego prowadzenia działalności prasowej przez szeroko rozumiane jednostki samorządu terytorialnego. Tego rodzaju konstrukcja przepisów (w połączeniu ze zmianą brzmienia art. 8 ustawy Prawo prasowe oraz zmianami w ustawach ustrojowych) będzie rozwiewała wątpliwości interpretacyjne w zakresie zakazu wydawania gazet lokalnych przez JST.

Jednakże pozostawiono samorządom prawo do tworzenia materiałów prasowych. Wskazanie tego uprawnienia wprost jest zasadne z uwagi na konieczność umożliwienia samorządom wykonywania działalności marketingowej (np. dotyczącej realizacji projektów pochodzących z Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego i związanymi z tym wymogami promocji). Należy bowiem przypomnieć, że materiałem prasowym jest każdy opublikowany lub przekazany do opublikowania w prasie tekst albo obraz o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym, niezależnie od środków przekazu, rodzaju, formy, przeznaczenia czy autorstwa.

W omawianej propozycji nowego brzmienia przepisów w sposób celowy wyodrębniono sytuację prawną stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Duża ich część ma



charakter regionalny lub wręcz ogólnokrajowy (np. Śląski Związek Gmin i Powiatów, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich), a wiele z nich prowadzi działalność prasową we własnym zakresie lub jako nakładcy. Zgodnie z zasadą proporcjonalności należy uznać za niezasadne ograniczenie prowadzenia działalności prasowej tego rodzaju organizacjom. Wystarczającym wydaje się wprowadzenie zasady, iż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą prowadzić taką działalność, jednakże musi ona obejmować większy zakres działania niż powiat. W ten sposób zostanie zapewniona ochrona najbardziej narażonej na ograniczenia prasie lokalnej na poziomie gminnym i powiatowym.

#### Uzasadnienie do wprowadzania art. 45a ustawy Prawo prasowe

W związku z wyłączeniem prawa samorządu terytorialnego (na gruncie ustawy ustrojowej, jak i prawa prasowego) do wydawania gazet lokalnych wydaje się zasadne umieszczenie w ustawie Prawo prasowe normy o charakterze sankcyjnym skierowanej personalnie do osób zarządzających tymi jednostkami za złamanie zakazu. Sankcja jest tym bardziej „odstrasżająca” dla członków tych organów, gdyż poza samą dolegliwością finansową wiązać się może także z utratą prawa do pełnienia funkcji w związku z niespełnianiem przesłanki niekaralności.

Proponowane zmiany nie wpłyną na informacyjną działalność JST. Nadal bowiem zastosowanie będą miały art. 34 i art. 35 ustawy Prawo prasowe, które wskazują że po pierwsze redaktor naczelny jest obowiązany opublikować nieodpłatnie, w miejscu i czasie właściwym ze względu na tematykę i charakter publikacji, komunikat urzędowy pochodzący od naczelnych i centralnych organów państwowych, w tym pochodzący od naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (w tym samorządowej), jeżeli został nadesłany przez rzecznika prasowego rządu ze wskazaniem, że publikacja jest obowiązkowa. Obowiązek określony w ust. 1 dotyczy również m.in. komunikatów przekazywanych przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie sytuacji kryzysowych, o których mowa w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590), oraz że obowiązany jest on do opublikowania odpłatnie we wskazanym lub uzgodnionym terminie ogłoszeń sądu lub innego organu państwowego.

## Wpływ na działanie samorządu województwa

Zaproponowane przepisy będą dotyczyły także samorządu województwa (będzie je bowiem obejmowało pojęcie jednostki samorządu terytorialnego). Samorząd województwa działa jednak – w przeciwieństwie do samorządu gminnego i powiatowego – w skali regionalnej, a nie lokalnej.

W przypadku potrzeby wyłączenia samorządu województwa spod ograniczenia prowadzenia działalności prasowej zasadnym wydaje się wprowadzenie w ustawie Prawo prasowe oddzielnego artykułu, wskazującego, że wydawcą może być samorząd województwa, z ewentualnym doprecyzowaniem celu lub zakresu tej działalności wydawniczej.

## **Przepisy przejściowe**

W związku z wprowadzeniem zakazu wydawania gazet lokalnych przez gminy i powiaty (ewentualnie województwa) należy wprowadzić odpowiednie *vacatio legis* wejścia w życie wskazanych przepisów (oraz zsynchronizować je z pozostałymi zmianami w ustawach ustrojowych oraz w ustawie o gospodarce komunalnej). Należy także wprowadzić przepisy regulujące kwestię wykreślenia z rejestru czasopism i dzienników wydawanych przez tego rodzaju podmioty oraz określić zasady postępowania z wnioskami o wpis do rejestru złożonymi przez dzień wejścia w życie ustawy, a do tego dnia nierozpatrzonymi.

## **Propozycja 2**

### **Należy wyeliminować możliwość wydawania prasy przez spółki prawa handlowego zależne od samorządu terytorialnego**

Wprowadzenie ww. propozycji wiąże się z koniecznością dokonania zmian legislacyjnych w następujących ustawach:

- ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236);
- w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.).

Należy także w ustawach wprowadzających dotychczasowe zmiany zamieścić przepisy przejściowe określające odpowiedni termin na zakończenie przez jednostki samorządu terytorialnego wydawania prasy lokalnej.

W literaturze przedmiotu istnieją wątpliwości prawne co do uznania, czy wydawanie gazet leży w strefie działania w ramach użyteczności publicznej, czy też nie. Jak wskazuje bowiem doktryna, realizacja zadania własnego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego nie sprawia, iż ma ono charakter użyteczności publicznej. Musi ono także spełniać określone wymagania. Ustawa o samorządzie gminnym<sup>37</sup> stanowi, że zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ustawa o samorządzie gminnym mówi wprost, że gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (art. 9). Z kolei w ustawie o samorządzie powiatowym w art. 6 wskazano wprost, że powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej<sup>38</sup>. Jeszcze inaczej tę problematykę reguluje ustawa o samorządzie województwa. W art. 13 stanowi, że w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także do nich przystępować.

Natomiast poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz w zakresie telekomunikacji służącej rozwojowi województwa. Formy działalności komunalnej określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Normuje też zasady wykonywania gospodarki komunalnej JST, polegające na wykonywaniu przez nie zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1). Pojęcie „gospodarka komunalna” obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Analizując art. 1 ww.

---

<sup>37</sup> Z uwagi na brak definicji zadań użyteczności publicznej w ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa, przyjmuje się na gruncie tych ustaw definicję wskazaną w ustawie o samorządzie gminnym.

<sup>38</sup> Na marginesie można wskazać, że przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1699) przewiduje przyznanie powiatom prawa do prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

ustawy, należy wskazać, że samorząd terytorialny nie może prowadzić gospodarki komunalnej, niezależnie od zasad, na jakich jest ona prowadzona, ani też jej form, gdy wykracza ona poza zakres zadań własnych określony w ustawach. W tym przypadku z punktu widzenia legalistycznego nie ma konieczności dokonywania zmian przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Jednakże zwracając uwagę na fakt, iż ustawa o gospodarce komunalnej posługuje się także pojęciem działalności prowadzonej „poza strefą użyteczności publicznej”, wydaje się uzasadnione wprowadzenie w tej ustawie przepisów wskazujących wprost, że gminy nie mogą tworzyć spółek prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli prowadzą one prasową działalność wydawniczą. W komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym pod. red. Pawła Chmielnickiego<sup>39</sup> wskazuje się, że wydawanie gazet lokalnych leży poza sferą użyteczności publicznej. Pogląd ten nie jest jednak dominujący. Warto też nadmienić, że dotyczy on głównie sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego pobiera opłatę np. za publikację reklam i ogłoszeń.

Ważnym z perspektywy prawa do wydawania gazet lokalnych przez gminy jest przepis art. 10 ust. 3, zezwalający na swobodne tworzenie i przystępowanie gmin do spółek, których działalność polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych. Przepis ten może stanowić podstawę do wydawania przez gminy gazet lokalnych, bez ograniczeń wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej dotyczącej działania poza strefą użyteczności publicznej.

Z tego punktu widzenia istotne jest dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych w ustawie o gospodarce komunalnej w celu wyłączenia wydawania gazet przez jednostki samorządu terytorialnego przez spółki prawa handlowego.

*Aktualna treść przepisów, wobec których proponuje się podjąć interwencję legislacyjną:*

„Art. 10.1. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;

---

<sup>39</sup> P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*. Wydanie 3, Wyd. LexisNexis Warszawa 2007. Autorzy Komentarza przedstawiają w tym zakresie pogląd Mariusza Handela, Piotra Świątko, zawarty w artykule pt. Czy wydawanie gazety samorządowej przez jednostki samorządu terytorialnego jest realizacją ich ustawowych zadań opublikowany w piśmie „Finanse Komunalne” 2009/6, s. 72. Podobny pogląd prezentują także Dorota Głowacka, Adam Płoszka w artykule pt. *Wydawanie gazet przez jednostki samorządu terytorialnego – wątpliwości konstytucyjne* opublikowanym w piśmie „Samorząd Terytorialny” nr 11 z 2014 r.

2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

2. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

3. Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

4. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki prawa handlowego na zasadach i w formach określonych w ustawie o samorządzie województwa”.

*Propozycja zmiany przepisów:*

W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz .U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) wprowadza się następujące zmiany:

Art. 10 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do tych, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą **z wyłączeniem prasowej działalności wydawniczej** na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej”.

### *Uzasadnienie propozycji legislacyjnej*

W przedstawionej propozycji posłużono się pojęciem „prasowej działalności wydawniczej”. Pojęcie to występuje bowiem w prawie prasowym, nie stanowi więc jako takie *novum* legislacyjnego i jest jednolicie rozumiane w doktrynie prawa prasowego.

### *Aktualna treść przepisów, wobec których proponuje się podjąć interwencję legislacyjną:*

„Art. 13.1. W sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni.

2. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa”.

### *Propozycja zmiany przepisu:*

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 596 i 645 oraz z 2014 r. poz. 379) wprowadza się następujące zmiany:

1) Art. 13 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych **z wyłączeniem prasowej działalności wydawniczej** oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa”.

### *Uzasadnienie propozycji legislacyjnej*

Z uwagi na fakt, iż działalność samorządu województwa w zakresie przystępowania do spółek prawa handlowego w strefie poza użytecznością publiczną odbywa się na zasadach i w formach określonych w ustawie o samorządzie województwa, konieczne jest także dokonanie odpowiedniej modyfikacji przepisów ustawy o samorządzie województwa w ww. zakresie. Dotyczy to art. 13 wskazanej ustawy. Jednak rozwiązanie to jest rekomendowane pod warunkiem uznania, iż wydawanie gazet przez samorząd województwa jest niepożądane ze względu na wpływ na działalność lokalną. Samorząd województwa działa

bowiem, w przeciwieństwie do samorządu gminnego i powiatowego, w skali regionalnej, a nie lokalnej.

### **Przepisy przejściowe**

Wprowadzenie wskazanej regulacji będzie wymagało zastosowania odpowiedniego *vacatio legis* wejścia w życie wskazanych przepisów (oraz zsynchronizowania go z pozostałymi zmianami w ustawach ustrojowych oraz ustawie – Prawo prasowe). Konieczne też będzie wprowadzenie przepisów przejściowych wskazujących na konieczność np. likwidacji spółek lub sprzedaży przez jednostki samorządu terytorialnego udziałów w spółkach prawa handlowego prowadzących działalność prasową. Termin ewentualnej sprzedaży może zostać określony na dzień późniejszy niż dzień wejścia w życie przepisów ustawy.

### **Propozycja 3**

#### **Doprowadzenie do wyrównania podatku VAT na prasę publikowaną i elektroniczną (w przypadku przedsiębiorstw obywatelskich tworzy to znaczną barierę wejścia na rynek)**

Jak wskazuje się w literaturze, „trudno oczekiwać, że nawet najdalej posunięte restrykcje dotyczące działalności prasowej samorządów sprawią, że w każdym polskim mieście, gminie i powiecie pojawi się niezależna prasa lokalna. W niektórych regionach na przeszkodzie stoi słabość miejscowej bazy czytelniczo-reklamowej, w innych brakuje prywatnych przedsiębiorców gotowych zaryzykować podjęcie działalności prasowej. W wielu przypadkach jedyną realną szansę na przełamanie monopolu informacyjnego instytucji samorządowych stanowi pojawienie się niezależnych lokalnych serwisów internetowych”<sup>40</sup>.

Mimo, iż wydawanie prasy internetowej i lokalnej jest tańsze niż wydawanie gazety w wersji papierowej czy ogólnopolskiej, to na niekorzyść tego rodzaju prasowej działalności wydawniczej działają przepisy prawa podatkowego. W szczególności problematycznym i coraz bardziej palącym problemem jest istniejąca nierówność (na niekorzyść prasy internetowej) opodatkowania podatkiem od towarów i usług (VAT) wydań internetowych oraz drukowanych gazet lokalnych.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, z późn. zm.) – podobnie jak regulacje VAT w innych krajach UE (oprócz Francji) –

---

<sup>40</sup> J. Parnes, *Wyzwania i szanse dla współczesnej polskiej prasy lokalnej*, opubl. Global Media Journal – Polish Edition No 1 (5), 2009, [www.globalmediajournal.collegium.edu.pl/artykuly/wiosna-2009/parnes-jakub-wyzwania-i-szanse-dla-wspolczesnej-polskiej.pdf](http://www.globalmediajournal.collegium.edu.pl/artykuly/wiosna-2009/parnes-jakub-wyzwania-i-szanse-dla-wspolczesnej-polskiej.pdf).

odmiennie traktuje opodatkowanie różnych dóbr kultury, a nawet dóbr identycznych co do treści, w zależności od tego, czy nośniki, na których treści te są zapisane, mają formę materialną (np. stawka VAT 5 proc.), czy zdematerializowaną (stawka zwykła 23 proc.). Zróżnicowanie to wynika z potraktowania w dyrektywie 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w *sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej* (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, str. 1) – i w ślad za tym, w polskiej ustawie – towarów, takich jak gazety czy książki w postaci zmateriałizowanej, a *e-booków* dostępnych tylko *online* jako usług, dla których nie można stosować stawek preferencyjnych opodatkowania.

W dniu 26 marca 2014 r. Rada Ministrów przyjęła Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, której koordynatorem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Tekst został opublikowany w „Monitorze Polskim” (poz. 378) z 16 maja 2014 r. W Strategii wskazano, że „należy umożliwić ogółowi społeczeństwa, przy zapewnieniu twórcom i innym uprawnionym odpowiedniego poziomu ochrony ich praw, jak najszerszy dostęp do wiedzy i dorobku kulturowego oraz sprzyjać aktywności prowadzącej do zapewnienia polskiemu dorobkowi kulturowemu należnego mu miejsca w Europie i na świecie (...). Wprowadzenie jednolitej obniżonej stawki VAT indyferentnej wobec formy ich prezentacji (nośnik lub forma zdematerializowana w Internecie) miałoby na celu wspieranie rozwoju polskiego rynku książki, zwiększenie legalnego zasobu cyfrowych książek i innych treści, zapobiegającego rozwojowi piractwa internetowego, oraz zwiększenie konkurencyjności polskich wydawców i przedsiębiorców prowadzących działalność na rynku usług elektronicznych związanych z dystrybucją dóbr kultury. Jednolita obniżona stawka VAT będzie wprowadzona w przypadku zmiany dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w *sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej* w tym zakresie”<sup>41</sup>.

Należy zwiększyć wysiłki polskiego rządu w celu wynegocjowania z Unią Europejską przyspieszenia prac nad zmianą przepisów Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w *sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej* (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, str. 1).

Warto wskazać, że z najnowszych badań statystycznych wynika, iż stale rośnie odsetek osób, które kupowały książki, czasopisma, gazety (włączając *e-booki*) przez Internet: z 3 proc. (w 2005 r.), do 10 proc. (w 2013 r.). Czytanie i pobieranie z Internetu czasopism, gazet czy

---

<sup>41</sup> Załącznik do uchwały Rady Ministrów z dnia 26 marca 2008 r. sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 ((M. P. poz. 378), str. 54.



wiadomości staje się coraz bardziej popularne – w 2013 r. taką aktywność przejawiało 30 proc. naszego społeczeństwa (13 proc. w 2005 r.), choć i tak jest to poziom tylko 2/3 średniej unijnej<sup>42</sup>.

#### ***Propozycja 4***

#### **Ustanowienie subfunduszu w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich przeznaczonego dla mediów lokalnych, pełniących rolę strażniczą**

Jedną z propozycji, mającą na celu wzmocnienie pozycji mediów lokalnych i organizacji zajmujących się działaniami strażniczymi, jest ustanowienie subfunduszu w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich przeznaczonego dla mediów lokalnych.

Jest to propozycja o charakterze nie legislacyjnym. Jej głównym adresatem jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jako podmiot odpowiedzialny za realizację Programu. Program Funduszu Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020 (dalej zwany „programem”) stanowi kontynuację funkcjonowania oferty programowej skierowanej do sektora organizacji pozarządowych, po realizacji Rządowego Programu – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2005-2007, rezerwy celowej budżetu państwa w roku 2008 pn. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich oraz Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013.

Program ten został przyjęty uchwałą nr 209/2013 Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2013 r. w sprawie przyjęcia Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020 (RM-111-207-13)<sup>43</sup>.

Podmiotami uprawnionymi do składania ofert o dofinansowanie realizacji zadania w ramach programu są:

- organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, m.in. stowarzyszenia oraz jednostki terenowe stowarzyszeń posiadające osobowość prawną, związki stowarzyszeń, fundacje, kółka rolnicze, cechy rzemieślnicze, izby rzemieślnicze, izby gospodarcze, samorządy gospodarcze i wspólnoty mieszkaniowe;

---

<sup>42</sup> Raport: *Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2014*, opracowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <https://mac.gov.pl/aktualnosci/spoleczenstwo-informacyjne-w-liczbach-2014-publikujemy-nowa-edycje-raportu>, str. 85.

<sup>43</sup> Treść uchwały dostępna jest na stronie internetowej [www.premier.gov.pl](http://www.premier.gov.pl).

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- spółdzielnie socjalne;
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników<sup>44</sup>.

W programie wskazano, iż jego celem jest m.in. wzrost partycypacji obywateli w sprawach publicznych. Podkreślono również, że dla transparentności życia publicznego niezbędny jest wzrost znaczenia organizacji rzeczniczych i strażniczych, czyli tych podmiotów, które zajmują się monitorowaniem działań podejmowanych przez inne instytucje, zarówno publiczne, prywatne, jak i pozarządowe oraz są wyrazicielami poglądów innych<sup>45</sup>.

W ramach Priorytetu 3. „Aktywni obywatele” przewidziano nakierowanie wsparcia m.in. na zwiększenie edukacji medialnej obywateli lub rozszerzenie działalności organizacji strażniczych. W programie brakuje jednakże wyraźnego wskazania na konieczność wsparcia niezależnych gazet lokalnych. Tymczasem działanie takie wydaje się uzasadnione. Tym bardziej, że z przytoczonych już badań wynika, że w 2008 r. spośród wszystkich gazet lokalnych ok. 10 proc. było wydawanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego<sup>46</sup>.

Wydaje się więc zasadne wprowadzenie specjalnego subfunduszu (konkursu) w ramach programu przeznaczonego na pobudzenie aktywności niezależnych mediów lokalnych, które mogą być prowadzone w różnych formach (od stowarzyszeń, po spółdzielnie pracy).

---

<sup>44</sup> Projekt Regulamin Konkursu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich w 2015 r., wersja z września 2014 r., opubl. [www.pozYTEK.gov.pl/Konsultacje,spoleczne,projektu,Regulaminu,Konkursu,FIO,2015,3599.html](http://www.pozYTEK.gov.pl/Konsultacje,spoleczne,projektu,Regulaminu,Konkursu,FIO,2015,3599.html)

<sup>45</sup> Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014–2020, Załącznik do uchwały nr 209/2013 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r., str. 25.

<sup>46</sup> J. Hausner et al., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, Kraków 2013 r. str. 31.

Ważne w tym zakresie jest udzielanie wsparcia na projekty długofalowe, tj. trwające powyżej 2 lat. Zapewni to wskazanym podmiotom możliwość wejścia w przestrzeń publiczną (utrwalenie marki) oraz stabilność dochodów, co w przypadku mediów lokalnych jest bardzo istotne dla ich niezależności.

#### **IV. Podsumowanie**

Wprowadzenie zakazu wydawania gazet lokalnych przez władze samorządowe ma na celu wzmocnienie aktywności obywatelskiej w ramach danej gminy lub powiatu. Wzmacnianie tej aktywności jest bardzo istotne, gdyż jak wskazuje sama Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, to ogół mieszkańców stanowi z mocy prawa daną wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny nie jest to więc jakiś odrębny od mieszkańców twór, jakaś narzucona mieszkańcom władza, wobec której są oni tylko klientami.

Wskazane propozycje o charakterze legislacyjnym i poza legislacyjnych pozwolą na zwiększenie liczebności i znaczenia niezależnej prasy lokalnej na rynku prasowym oraz zwiększą jej niezależność. To zaś może przyczynić się do zwiększenia aktywności społecznej mieszkańców gmin i powiatów. Będą oni bowiem uzyskiwać wiedzę (także krytyczną) o działalności danych władz samorządowych oraz możliwość konfrontacji różnych stanowisk i opinii na temat tych działań wygłaszanych na łamach tej prasy.