

R O Z P O R Z A D Z E N I E
R A D Y M I N I S T R Ó W
z dnia 10 lipca 2012 r.

w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz
ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego

Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.¹⁾) zarządza się, co następuje:

§ 1. Z dniem 1 stycznia 2013 r. w województwie dolnośląskim przywraca się miastu Wałbrzych status miasta na prawach powiatu.

§ 2. Z dniem 1 stycznia 2013 r. w województwie dolnośląskim ustala się granice powiatu wałbrzyskiego z siedzibą władz w Wałbrzychu, który obejmuje gminy o statusie miasta: Boguszów-Gorce, Jedlina-Zdrój i Szczawno-Zdrój oraz gminy: Czarny Bór, Głuszyca, Mioszów, Stare Bogaczowice i Walim.

§ 3. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

PREZES RADY MINISTRÓW

Donald Tusk

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 167, poz. 1759, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 92, poz. 753 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281.

Sprawdzono pod względem
prawnym i redakcyjnym:

Prezes Rządowego Centrum Legislacji
Maciej Berek

Dyrektor Departamentu Rady Ministrów
Hanka Babińska

Uzasadnienie

Z dniem 1 stycznia 2003 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. miasto na prawach powiatu Wałbrzych połączone zostało z powiatem wałbrzyskim. Utrata statusu miasta na prawach powiatu przez Wałbrzych spotyka się z wieloma, przeważnie negatywnymi, ocenami. Nowelizacja z dniem 1 sierpnia 2009 r., ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), dokonana ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92 poz. 753) stworzyła możliwości prawne odzyskania przez Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu.

Wśród negatywnych skutków połączenia miasta Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim wymienia się najczęściej powstanie nieefektywnego systemu zarządzania miastem, czy brak zrozumienia mieszkańców dla podziału kompetencji pomiędzy miasto a powiat. W poszczególnych działach wymieniane są następujące, negatywnie oceniane skutki połączenia dokonanego z dniem 1 stycznia 2003 r.:

Drogi. System zarządzania dróg na terenie miasta podzielony został pomiędzy czterech zarządców, co okazało się nieczytelne i kosztowne, przez co znacznie pogorszyło stan dróg. Główne arterie komunikacyjne miasta zostały wyłączone spod wpływu organów miasta.

Pomoc społeczna, oświata. Podział kompetencji między gminę a powiat prowadzi do sytuacji uniemożliwiającej – w ocenie organów gminy – realizację skutecznej polityki oświatowej, utrudniającą politykę kadrową, stypendialną i umożliwiającą racjonalne wykorzystanie bazy szkolnej, tworzenie kierunków kształcenia odpowiednich do potrzeb rynku pracy i planowanego rozwoju miasta, nie istnieje też całościowa strategia rozwoju miejskiej edukacji od przedszkola do szkół policealnych. Stawia to Wałbrzych w gorszej, w porównaniu do miast na prawach powiatu, sytuacji.

Także w dziedzinie **pomocy społecznej** przywrócenie Wałbrzychowi statusu miasta na prawach powiatu może przynieść korzyść poprzez zlokalizowanie w jednym ośrodku całego systemu narzędzi pomocy takich jak zasiłki, dodatki mieszkaniowe, stypendia szkolne, świadczenia rodzinne, ale również decyzje dotyczące rodzin zastępczych, opieki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz z zakresu usamodzielniania się wychowanków, opieka nad osobami niepełnosprawnymi w zakresie turnusów rehabilitacyjnych, zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny i ortopedyczny oraz likwidacji barier architektonicznych. Ma to bezpośredni wpływ na jakość obsługi i jej kompleksowość, ale także daje pełną kontrolę nad rodzajem i wysokością świadczeń udzielanych tej samej osobie czy rodzinie (uszczelnienie systemu).

Narzędzia decydujące o kształtowaniu **rynku pracy** w postaci instytucji Urzędu Pracy, środków finansowych na przekwalifikowywanie, tworzenie nowych miejsc pracy i uruchamianie własnej działalności gospodarczej znajdują się w rękach samorządu powiatowego. W miastach na prawach powiatu powyższe kompetencje nie są „rozproszone”, nie istnieje ryzyko rozdźwięku na tle sprzecznych metod działania w zakresie przyjętej polityki społecznej, nie ma potrzeby dodatkowych uzgodnień i negocjacji pomiędzy stronami, itp. Wszystkie narzędzia kształtowania rynku pracy są w ręku jednego gospodarza (Prezydenta Miasta), co umożliwia spójną politykę zatrudnienia w obrębie miasta.

Ograniczenia wynikające z braku statusu miasta na prawach powiatu są widoczne w zakresie **możliwości uzyskania wsparcia finansowego ze środków pomocowych Unii Europejskiej**. Wałbrzych jako jedyne ponad 100 tys. miasto w Polsce jest wykluczony z finansowania wielu ważnych i pilnych inwestycji ze środków Unii Europejskiej. Programy operacyjne w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2007-2013 zawierają priorytety i działania bardzo mocno podkreślające rolę miast w rozwoju regionu. Jednak Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko w znacznej mierze pomija gminy jako beneficjenta unijnych dotacji. Priorytet Transeuropejskie sieci transportowe TEN-T obejmuje budowę i modernizację dróg w miastach na prawach powiatu (obwodnice). Ogromne fundusze przewidziano na realizację priorytetu Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe - EFRR, dotyczą budowy i modernizacji dróg krajowych poza siecią TEN -

T, także w miastach na prawach powiatu. Miasta bez tych praw nie występują jako potencjalni beneficjenci tych kluczowych programów.

Bezpieczeństwo publiczne. W miastach na prawach powiatu rozszerzenie kompetencji i jednoosobowa odpowiedzialność Prezydenta Miasta umożliwia realizację jednolitego planu wzrostu bezpieczeństwa publicznego, a w sytuacjach kryzysowych prowadzenie w pełni skoordynowanej akcji. Obecnie w Wałbrzychu Prezydent jest odpowiedzialny za stan bezpieczeństwa publicznego w mieście, ale jego wpływ na Policję i Straż Pożarną kończy się na możliwości wzajemnych uzgodnień i próśb. W sytuacjach kryzysowych (np. powódź), rolę koordynatora działań ratunkowych pozornie pełni Starosta, który sprawuje nadzór nad działaniami Policji, Straży Pożarnej, służb sanitarnych i innych, ale już nie ma wpływu na służby miejskie podległe Prezydentowi Miasta, które mogą mieć decydujący wpływ na powodzenie akcji.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej, w październiku 2011 r. podjął działania w celu zgromadzenia materiału niezbędnego dla uzyskania pełnego obrazu przedmiotowej sprawy. Stąd, zgodnie z uprawnieniami, które daje art. 3a ustawy o samorządzie powiatowym, Minister wystąpił do zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego powiatu wałbrzyskiego a także do Wojewody Dolnośląskiego i Sejmiku Województwa Dolnośląskiego o opinie w przedmiotowym zakresie. Ponadto, Minister wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o opinię w kwestii skutków finansowych wyłączenia miasta Wałbrzych z powiatu wałbrzyskiego i przywrócenia Wałbrzychowi statusu miasta na prawach powiatu.

Należy zauważyć, że Wałbrzych posiadał status miasta na prawach powiatu od 1 stycznia 1999 r., czyli od momentu wprowadzenia w życie reformy administracyjnej państwa. Zgodnie z przepisami art. 91 ustawy o samorządzie powiatowym prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Wałbrzych spełniał dwie pierwsze przesłanki i przez 4 lata funkcjonował jako miasto na prawach powiatu. Połączenie Wałbrzycha – miasta na prawach powiatu z powiatem wałbrzyskim w 2003 r. spowodowało sytuację bezprecedensową. Wałbrzych jest największym miastem pozbawionym statusu miasta na prawach powiatu i jednocześnie jedynym ponad 100-tysięcznym miastem, które tego statusu nie posiada. Przywrócenie statusu miasta na prawach powiatu będzie zatem powrotem do zamierzonego w reformie ładu administracyjnego.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez RIO we Wrocławiu analiza skutków finansowych przedmiotowej zmiany dokonana została na podstawie przedłożonych przez Prezydenta Miasta Wałbrzych szacunkowych wielkości budżetów miasta Wałbrzych (miasta na prawach powiatu) i Powiatu Wałbrzyskiego (powiatu ziemskiego) na rok 2013 i lata następne. Ponadto, w szacunkach parametrów budżetowych uwzględniona została deklaracja przejęcia przez Miasto zobowiązań Powiatu z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia w 2012 r. tj. zobowiązań szacowanych łącznie na kwotę 34 683 362 zł. W wyniku przeprowadzonej analizy, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu pozytywnie oceniła możliwość realizowania przez powstałe w wyniku omawianej zmiany jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych tym jednostkom przypisanych.

Powyższa argumentacja wskazuje na zasadność wyłączenia miasta Wałbrzych z Powiatu Wałbrzyskiego.

Z uwagi na fakt, że powiat wydał negatywną opinię bez przeprowadzenia konsultacji, do których był zobligowany przepisem art. 3a ustawy o samorządzie powiatowym, minister właściwy do spraw administracji publicznej pismem z dnia 22 lutego 2012 r. wystąpił do Wojewody Dolnośląskiego z prośbą o przeprowadzenie konsultacji społecznych. Konsultacje takie zostały przeprowadzone poprzez Biuro Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego i polegały na przeprowadzeniu szeregu otwartych spotkań, w trakcie których każdy z uczestników mógł, w

dowolny, nieskrępowany sposób przedstawić swoje opinie, uwagi, oczekiwania i obawy związane z ewentualnym przywróceniem Wałbrzychowi statusu miasta na prawach powiatu.

Opinie i stanowiska

- pozytywna opinia Rady Miejskiej Wałbrzycha,
- pozytywna opinia Wojewody Dolnośląskiego,
- pozytywna opinia Rady Miasta Jedlina-Zdrój,
- pozytywna opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej,
- negatywna opinia Rady Powiatu Wałbrzyskiego,
- negatywna opinia Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach,
- negatywna opinia Rady Gminy Czarny Bór,
- negatywna opinia Rady Miejskiej w Mieroszowie,
- negatywna opinia Rady Miejskiej w Głuszycy.

Rozporządzenie nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Projekt został zamieszczony Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny. Żaden z podmiotów zajmujących się działalnością lobbingsową w procesie stanowienia prawa nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem rozporządzenia.

Projekt rozporządzenia nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Nie zachodzi konieczność przedkładania projektu rozporządzenia instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Ocena skutków regulacji

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

Proponowane w projekcie zmiany w podziale terytorialnym będą dotyczyły bezpośrednio zainteresowanych mieszkańców oraz władz powiatu wałbrzyskiego oraz miasta na prawach powiatu Wałbrzych.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

W ramach konsultacji społecznych i w celu wykonania obowiązku wynikającego z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) projekt został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Projekt został również przekazany Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu omówiła projekt na posiedzeniu w dniu 27 czerwca 2012 r. Strona samorządowa nie uzgodniła jednolitego stanowiska.

Zgodnie z art. 3a ustawy o samorządzie powiatowym wydanie rozporządzenia wymagało od ministra właściwego do spraw administracji publicznej zasięgnięcia opinii Rady Powiatu Wałbrzyskiego poprzedzonej przeprowadzeniem przez radę konsultacji społecznych. Jednakże Rada Powiatu nie dopełniła ustawowego obowiązku i nie przeprowadziła wymaganych prawem konsultacji – a pomimo tego – wydała negatywną opinię.

W związku z powyższym, uważając że zmian w podziale terytorialnym nie można dokonywać bez zapoznania się ze zdaniem opinii publicznej, minister właściwy do spraw administracji publicznej, mimo że nie był do tego zobowiązany, pismem z dnia 22 lutego 2012 r. wystąpił do Wojewody Dolnośląskiego z prośbą o przeprowadzenie konsultacji społecznych. Konsultacje takie zostały przeprowadzone poprzez Biuro Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego i polegały na zorganizowaniu szeregu otwartych spotkań, w trakcie których każdy z uczestników mógł, w dowolny, nieskrępowany sposób przedstawić swoje opinie, uwagi, oczekiwania i obawy związane z ewentualnym przywróceniem Wałbrzychowi statusu miasta na prawach powiatu.

Niezależnie od tego sprawa wyłączenia Wałbrzycha z powiatu wałbrzyskiego z jednoczesnym przywróceniem mu statusu miasta na prawach powiatu konsultowana była z pozostałymi gminami powiatu – zgodnie z art. 3a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym minister właściwy do spraw administracji publicznej może wystąpić także o opinie zainteresowanych rad gmin; w tym przypadku nie jest konieczne przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy. Mimo braku obligatoryjności zasięgnięcia tych opinii, minister właściwy do spraw administracji skorzystał z możliwości jaką daje ww. art. 3a ust. 1 i wystąpił do wszystkich gmin należących do powiatu wałbrzyskiego o przedstawienie opinii. Dwie gminy wydały opinię pozytywną, cztery negatywną, natomiast trzy nie wydały uchwały opiniującej w przedmiotowej sprawie. Zgodnie natomiast z art. 3a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym w przypadku niewyrażenia opinii, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej wystąpił także do innych podmiotów o opinię w tej sprawie: Wojewody Dolnośląskiego, Sejmiku Województwa Dolnośląskiego oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej. Wojewoda Dolnośląski i Regionalna Izba Obrachunkowa wydały pozytywną opinię co do projektowanych zmian, natomiast Sejmik Województwa nie zajął stanowiska w przedmiotowej sprawie. Należy podkreślić, że przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie wymagają od ministra wystąpienia do wskazanych

wyżej podmiotów i uzyskanie ich opinii nie jest obligatoryjne. Wystąpienie o opinię Wojewody, Sejmiku Województwa i RIO wynikało z chęci uzyskania jak najpełniejszych informacji.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Zmiany zawarte w projektowanym rozporządzeniu Rady Ministrów nie będą miały wpływu na wydatki z budżetu państwa.

Co do budżetów jednostek samorządu terytorialnego należy zauważyć, że wyłączenie miasta Wałbrzych z powiatu wałbrzyskiego przyniesie możliwe podniesienie dochodów miasta z planowanych w wysokości 360 mln zł do zakładanych w wysokości 450 mln zł, przy obniżeniu dochodów powiatu z planowanych w wysokości 129 mln zł do zakładanych w wysokości 38 mln zł, co sygnalizuje możliwość przesunięcia między budżetami dochodów w wysokości 90 mln zł.

W ocenie przedłożonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu z parametrów założeń budżetowych na 2013 r. przedłożonych przez miasto, w stosunku do wielkości przyjętych przez miasto i powiat w projektach uchwał budżetowych na rok 2012 i w projektach wieloletnich prognoz finansowych wynika też zapewnienie wykonywania zadań przypisanych samorządom poszczególnych szczebli, co znajduje wyraz w kwotach planowanych wydatków bieżących (bez wydatków na obsługę długu).

Należy zauważyć, że w opracowanych przez miasto założeniach budżetowych na 2013 r. przyjęto, że wraz z zakładanym zwiększeniem dochodów na realizację zadań powiatowych nastąpi przejęcie przez miasto długu powiatu, prognozowanego na koniec 2012 r. w wysokości 34,683 mln zł. Oznacza to pozostawienie organom powiatu swobody w zakresie ustalania planowanego wyniku budżetu poczynając od budżetu na rok 2013.

W wymiarze finansowym, skutki przejęcia przez miasto Wałbrzych zobowiązań powiatu stanowią dla budżetu miasta na kolejne lata mniejsze obciążenie, niż wynikające z realizacji uchwały budżetowej, przyjętej przez Radę Miejską Wałbrzycha na rok 2012.

W ocenie RIO we Wrocławiu z przedstawionych potencjalnych wielkości budżetu miasta Wałbrzych oraz budżetu powiatu wałbrzyskiego na lata 2013-2015 wynika możliwość:

- zachowania przez obie jednostki zasady zrównowazenia budżetu bieżącego,
- zachowania przez miasto (przy uwzględnieniu przejęcia zobowiązań Powiatu z tytułu zaciągniętych kredytów) ustawowej granicy łącznej kwoty spłat powiększonej o wydatki na obsługę długu na poziomie nie wyższym niż 15% planowanych dochodów,
- utrzymania relacji łącznej kwoty długu do dochodów w ustawowych granicach,

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Przedmiotowa regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowane rozporządzenie nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny.

Przedmiotowa regulacja nie będzie miała wpływu na sytuację i rozwój regionalny.