



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(1387)**

151. posiedzenie  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej  
w dniu 15 lipca 2004 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku”.
2. Informacja na temat prac nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej.

*(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 04)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Zbyszko Piwoński)*

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Rozpaczynam kolejne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Dzisiaj, w przeciwieństwie do zwykłych obrad, zajmujemy się dokumentem przedstawionym przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Jest to roczne sprawozdanie, opracowywane w wyniku określonego zapisu ustawowego.

W drugiej części posiedzenia chcemy troszkę podyskutować nad materiałem, nad tworzywem, z którego, jak się spodziewam, powinien powstać projekt ustawy dotyczący przemieszczenia niektórych zadań z urzędu wojewody do samorządu wojewódzkiego. I to są nasze zadania na dziś.

Serdecznie witam naszych gości, przede wszystkim zainteresowane osoby. Kieruję te słowa do kierownictwa Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z panem prezesem Cybulskim na czele. Witam pana ministra Mazurka i panią dyrektor Mikołajczak, reprezentujących Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, czyli instytucję najbardziej zainteresowaną pracą regionalnych izb i korzystającą z ich dorobku. Witam panią dyrektor, która dzierży w ręku finanse samorządów w Ministerstwie Finansów.

Myślę, Pani Dyrektor, patrząc na materiał, który jest, że akurat spora część tego materiału to jest obraz tego, co dzieje się z tymi środkami, które za pani pośrednictwem trafiają do samorządów i tam są wydatkowane.

Skoro już wspomniałem o materiale, to zanim poproszę państwa o zabranie głosu – pan prezes na pewno rozpocznie, panowie zechcą go wesprzeć – chciałbym serdecznie podziękować za ten materiał.

Żartobliwie powiem, że nie dowierzaliście panowie, że uda nam się przebrnąć przez cały materiał, bo otrzymaliśmy jego skrót. I za to dziękuję. Wracając do tego materiału, powiem, że jest to sprawozdanie, o którym mówię, ale jednocześnie dla nas kompendium wiedzy o tym, co i jak się dzieje, jak i jakie kwoty są wydatkowane. Chciałbym w tym miejscu za to serdecznie podziękować, bo to jest materiał, z którego niejedną raz będziemy mieli okazję skorzystać.

Chciałbym przywitać jeszcze jedną grupę gości. Liczyłem, że będzie ich tutaj obecnych troszkę więcej. Są to młodzi adepci, na razie w trakcie studiów, a w przyszłości pracownicy, no, instytucji, bo ich studia dotyczą prawa i politologii.

Serdecznie was witam. Zaprosiliśmy was tutaj, żebyście mieli okazję zobaczyć, jak obraduje parlament nie w świetle jupiterów, ale po prostu na co dzień, bo to jest ważniej-

---

sza praca. Tam są tylko czasami demonstracje, przemówienia, a właściwa praca parlamentu odbywa się w komisjach, zespołach, podkomisjach, kiedy się wykluwają pewne...

Dzisiaj akurat może być nietypowo, bo nie będziemy omawiali – przepraszam państwa, za taki wstęp – żadnego projektu ustawy, który będzie rekomendowany, jak to zazwyczaj czynimy. Dzisiaj zajmujemy się takim problemem: marszałek Senatu skierował do naszej komisji sprawozdanie, o którym już mówiłem przed chwilą, aby wyraziła opinię komisja, która merytorycznie jest najbardziej zainteresowana i często współpracuje z regionalnymi izbami obrachunkowymi. A druga część obrad to będzie raczej dyskusja, która w przyszłości dopiero przeobrazi się w ewentualne sugestie, poprawki do ustawy, którą, jak oczekujemy, posłowie zgłoszą. Będzie ona dotyczyła zmian w ustawodawstwie, zwłaszcza na szczeblu wojewódzkim, w relacji wojewoda – marszałek.

To tyle we wstępie. Rozpaczynam od punktu pierwszego obrad.

Panie Prezesie, bardzo bym prosił o wprowadzenie do naszej rozmowy.

### **Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Bogdan Cybulski:**

Dzień dobry państwu.

Witam pana przewodniczącego, państwa senatorów. Witam mojego senatora, pana Stanisława Huskowskiego. Mówię „mojego”, bo jest z Dolnego Śląska, z Wrocławia.

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: W dobrym momencie wszedł pan senator.)

Proszę państwa, mam dzisiaj wielką przyjemność rozpocząć rozmowę na posiedzeniu komisji na temat naszego kolejnego rocznego sprawozdania dla Sejmu i Senatu, sprawozdania Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Podzieliliśmy się z kolegami w ten sposób, że ja będę mówił o pierwszej części, gdzie jest jak gdyby podsumowanie pracy regionalnych izb obrachunkowych, pan prezes Tadeusz Dobek będzie mówił o części drugiej sprawozdania... Oczywiście, rozumiemy, że będą to krótkie wystąpienia. Raczej liczymy na państwa uwagi, które będą dla nas bardzo ważne. Pan prezes Srocki zaś poinformuje państwa o tak zwanych wnioskach *de lege ferenda*, to znaczy o tym, co naszym zdaniem należy poprawić w obecnym prawie. Z naszej działalności nadzorczej, kontrolnej bowiem wynika, iż stwarza kłopoty stan prawny, który dzisiaj obowiązuje. To będą nasze propozycje.

Proszę państwa, regionalne izby obrachunkowe, jak z tego sprawozdania chyba wynika, to nie są instytucje tylko kontrolne. Utało się, że regionalne izby obrachunkowe widzi się jako organ kontroli nad samorządem terytorialnym, a regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z aktualnym stanem prawnym, mają dziesięć różnych zadań ustawowych. Jednym z tych dziesięciu, na pewno bardzo ważnym, jest działalność kontrolna, którą realizujemy przy zaangażowaniu znacznego potencjału regionalnych izb obrachunkowych.

Uważamy jednak, że te wszystkie dziesięć naszych zadań jest istotnych, to jest nadzór nad działalnością organów stanowiących i wykonawczych, wtedy kiedy podejmują one uchwały w zakresie dotyczącym generalnie budżetu, uchwał budżetowych, zmian w budżecie, w sprawach absolutorium, w sprawach podatków lokalnych, kontrola, o której wspominałem, działalność informacyjna i szkoleniowa, która jest chyba bardzo ważnym zadaniem izb, skoro od 1992 r., a więc od czasu uchwalenia przez parlament ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, utrzymuje się to zadanie jako ważne zadanie regionalnych izb obrachunkowych. Mamy nie tylko kontrolować,

nadzorować, sprawdzać, ale również informować, szkolić, a więc dawać szansę samorządom, aby mogły dokładnie przestrzegać litery prawa, czyli działać legalnie.

Proszę państwa, prowadzimy szereg działań opiniodawczych – opiniujemy projekty budżetów, opiniujemy sprawozdania z wykonania budżetów, a więc również ta funkcja jest istotna, bo to jest rodzaj uprzedzającej działalności, informującej przed podjęciem uchwał o tym, czy dane uchwały zdaniem organu nadzoru są zgodne z prawem, czy warto je w tej formie uchwalać, ryzyko bowiem jest takie, iż mogą zostać stwierdzone w nich naruszenia prawa i co za tym idzie – nieważność tych uchwał. Rozpatrujemy też skargi obywateli, zgodnie z art. 229 k.p.a, na działania władz samorządowych. Tworzymy także sprawozdania zbiorcze obrazujące stan długu publicznego jednostek mających osobowość prawną, utworzonych i nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, kompletujemy i przekazujemy do właściwych organów informacje o udzielonej pomocy publicznej dla przedsiębiorców. I wreszcie, dzięki najnowszej nowelizacji, tej, którą zainicjowała ta komisja senacka, a mianowicie nowelizacja ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od listopada ubiegłego roku mamy ustawowy obowiązek tworzenia raportów o sytuacji gospodarczej tych jednostek samorządu terytorialnego, które są w trudnej sytuacji, kiedy o tym wiemy.

Przejdę, proszę państwa, do zwrócenia uwagi na naszą działalność merytoryczną.

W roku 2003 izby – jest ich szesnaście – rozpatrzyły, zbadały ogółem sto trzydzieści tysięcy sto trzydzieści jeden uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych, to jest o 8,7% więcej, niż było w roku 2002. Ale może najważniejsze jest to – chciałbym zwrócić na to uwagę ... Uważamy, że to jest w znacznej mierze nasz sukces.

W 1993 r. aż w prawie 27% zbadanych uchwał stwierdziliśmy niezgodność z prawem i w związku z tym ich nieważność. Aż w 27% uchwał poddanych nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych! Przez te dwanaście lat cały czas liczba uchwał wadliwych zmniejszała się. Rok 2003 zakończyliśmy wskaźnikiem 3,5%, a więc w przypadku tylko 3,5% uchwał stwierdziliśmy ich nieważność. Uważamy, że to nie jest przypadek, uważamy, że sukcesywnie prowadzona działalność, również i ta szkoleniowo-informacyjna, doprowadziła do tego, że samorzady lepiej radzą sobie ze swoją własną funkcją uchwałodawczą, lepiej przygotowują akty prawa lokalnego, lepiej przygotowują uchwały, a teraz wójtowie, burmistrzowie, prezydenci – swoje zarządzenia.

Najistotniejsza w pewnym momencie, to jest co roku w kwietniu, staje się kwestia absolutorium dla organów wykonawczych samorządu. Zawsze budzi to emocje, bowiem absolutorium dla wójta, burmistrza, prezydenta – od niedawna, bo kiedyś dla zarządu – to jest również pole nie tylko do analizy tego, jak budżet został wykonany, i czy prawidłowo, ale to jest również okazja do uzewnętrznienia w szerszym aspekcie swojego podejścia do wójta, burmistrza, prezydenta. Tu się kłania również ta lokalna polityka.

Proszę państwa, w roku 2003 zbadaliśmy dwa tysiące dziewięćset czterdzieści sześć uchwał organów stanowiących w sprawie absolutorium. Na pewno będzie zaskoczeniem, jeżeli państwo to zauważyliście, że na tę liczbę prawie trzech tysięcy zbadanych uchwał, chcę to potwierdzić, tylko osiemnaście to były uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium.

To jest zaskakujące, bowiem słyszy się w mediach dużo sygnałów, i państwo jako senatorowie na pewno również macie ich wiele, o niezadowoleniu z pracy wójtów, burmistrzów, prezydentów, bo to jest w pewnym sensie naturalne, bo to jest jed-

nak rywalizacja między różnymi grupami obywateli, ale również między organem stanowiącym i wykonawczym, które zostały wybrane w innym trybie. Wójt, burmistrz, prezydent są wybierani w bezpośrednich wyborach, a bywa tak, że w radzie gminy nie mają poparcia, bowiem większość radnych nie podziela ich poglądów, a więc absolutorium jest znakomitą okazją, żeby wykazać różnicę w poglądach, nie tylko na wykonanie budżetu, ale w ogóle jest to okazja do osłabienia organu wykonawczego.

Mimo to, proszę państwa, tylko w osiemnastu wypadkach mieliśmy do czynienia z uchwałami w sprawie nieudzielenia absolutorium. Te wszystkie uchwały w sprawie absolutorium zostały, oczywiście, zbadane przez kolegia regionalnych izb obrachunkowych. Ogromna większość tych uchwał została uznana za zgodne z prawem. Najwięcej zastrzeżeń kolegia miały właśnie co do uchwał o nieudzielenie absolutorium.

I żeby nie przedłużać, bo państwo otrzymaliście to sprawozdanie, chcę tylko zwrócić uwagę na to, że kolegia regionalnych izb obrachunkowych są w trudnej sytuacji. Przepisy dotyczące absolutorium są dosyć skomplikowane, izba wielokrotnie bierze udział w procedurze, dwa razy opiniuje, raz opiniuje wniosek komisji rewizyjnej, potem jeszcze w trybie opinii wypowiada się o uchwale o nieudzieleniu absolutorium, a potem jeszcze w trybie nadzoru bada tę uchwałę. W każdym razie problem jest taki, że regionalne izby obrachunkowe – i chyba dobrze, że tak jest – nie badają merytorycznej zasadności wniosku o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium. My się nie możemy wtrącać w oceny, które są w gestii samych radnych, a więc osób wybranych przez tę społeczność lokalną. My badamy, i mamy prawo badać, tylko zgodność z prawem odpowiednich etapów postępowania w procedurze absolutoryjnej, a więc badamy, czy komisja rewizyjna miała kworum, czy zajmowała się sprawami związanymi z wykonaniem budżetu, a w trakcie sesji badamy, czy dyskusja, która poprzedzała głosowanie w sprawie absolutorium, dotyczyła wykonania budżetu, czy była dyskusją o szerszym zakresie przedmiotowym, a więc czy zajmowano się innymi sprawami, bo jeżeli tak, to uznajemy, że doszło do naruszenia prawa.

Nasza działalność nadzorcza jest weryfikowana przez Naczelnny Sąd Administracyjny. Każda jednostka samorządu terytorialnego, każdy organ stanowiący i wykonawczy, jeżeli kolegium stwierdziło niezgodność z prawem i stwierdziło nieważność uchwały, ma prawo odwołać się do NSA. Dla nas to działanie NSA jest bardzo ważne, bo jest ono bardzo obiektywnym weryfikatorem poprawności działania kolegiów regionalnych izb obrachunkowych.

Proszę państwa, w roku 2003 w czterdziestu jeden przypadkach jednostki samorządu terytorialnego zaskarżyły do NSA rozstrzygnięcia nadzorcze izb. W roku poprzednim było tych zaskarżeń więcej, ale to chyba... My nawet nie chcemy powiedzieć, że mamy lepszy wynik. Przez to, że w roku 2002 było sześćdziesiąt pięć takich zaskarżeń, a w ubiegłym czterdzieści jeden, nie chcę twierdzić, że my lepiej działamy. Tak się po prostu dzieje. A to jest taka wielkość, że o niczym jeszcze nie świadczy.

NSA w 2003 r. rozpatrzył czterdzieści dziewięć skarg, bo niektóre przechodzą z poprzednich lat, i wydał dwadzieścia dwa wyroki oddalające skargi jednostek samorządu terytorialnego, szesnaście wyroków uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych. Mówię to, żeby podkreślić, iż my również jesteśmy pod sądowym nadzorem pod względem naszej działalności w kwestii badania z kolei uchwał samorządów. Chcę podkreślić te wielkości – na zbadanych ponad sto tysięcy uchwał tak naprawdę w czterdziestu jeden przypadkach mamy do czynienia ze sporem

sądowym, to znaczy, że w innych przypadkach samorząd akceptuje naszą działalność nadzorczą. Nawet gdy się z nią nie zgadza, dochodzi do wniosku, że rzeczywiście ten organ nadzoru ma jakieś argumenty i w związku z tym nie skarży do NSA.

Z kolei NSA, jak państwo widzicie, też podchodzi do tego w sposób, który chciałbym określić jako bardzo zadowolający, skoro są dwadzieścia dwa wyroki oddalające skargi, a szesnaście wyroków uznających, że to skarżący mają rację, to dobrze się dzieje, bo to znaczy, że ten nadzór NSA ma sens. Przecież my też jesteśmy omylni i kolegia też się mogą mylić, to jest interpretacja prawa, a przy interpretacji prawa zawsze pozostaje taki osad, czyli pytanie: kto ma rację. Tu przesądza o tym Naczelny Sąd Administracyjny.

Proszę państwa, jeśli chodzi o działalność kontrolną – o tym krótko, bo nie chcę przedłużać mojej części wystąpienia – to przeprowadziliśmy w 2003 r. tysiąc trzysta dziewięćdziesiąt cztery kontrole. Od kilku lat liczba kontroli jest mniej więcej podobna. W globalnych kontrolach oscylujemy między tysiącem trzystoma a tysiącem czterystoma kontrolami, taka jest potrzeba i takie są możliwości regionalnych izb obrachunkowych przy tej liczbie etatów. Ale chcę powiedzieć, że wykonujemy swoje zadania ustawowe w tym zakresie, który jest dla nas najważniejszy. Chodzi o to, że ustawodawca powierzył regionalnym izbom obrachunkowym taki obowiązek, że nie rzadziej niż raz na cztery lata muszą one kompleksowo skontrolować jednostki samorządu terytorialnego, a więc gminę, powiat, województwo. Z tego obowiązku regionalne izby obrachunkowe co roku się wywiązują, wywiązaliśmy się z tego również w roku 2003.

Mamy, proszę państwa, pewne kłopoty, które się nawarstwiają od kilku lat. Jest coraz więcej oczekiwań, zgłoszeń, dotyczących kontroli doraźnych, wniosków o kontrole doraźne, i to zarówno od osób fizycznych, od obywateli, jak i od różnych organów państwowych, od Policji, przez prokuraturę, po organy centralne państwa. Przy różnych okazjach związanych z ich działalnością jesteśmy proszeni o te doraźne kontrole i staramy się je realizować. Aż dwieście pięćdziesiąt kontroli w roku ubiegłym, czyli 18%, to były kontrole doraźne, a więc te na wniosek różnych instytucji, ale również i obywateli, jeżeli po analizie wewnątrz izby uznamy, że jest bardzo poważne podejrzenie, że rzeczywiście może, tak jak jest powiedziane we wniosku, nastąpić coś niebezpiecznego dla funkcjonowania samorządu. Zresztą mieliśmy z tym do czynienia, to był pierwszy rok nowej kadencji, więc tutaj jeszcze nastroje były rozbudzone.

Kontrole prowadzimy od kilku lat, również jako tak zwane kontrole koordynowane. Koordynujemy kontrole w ramach szesnastu izb, ale również w ramach współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli. Doszliśmy bowiem do takiego wniosku – mówię o Najwyższej Izbie Kontroli – że właśnie z punktu widzenia parlamentu i naczelnych organów państwa ważne jest, aby istotne zagadnienia problemowe objąć możliwie najszerszą kontrolą, według tych samych zasad, tak aby były porównywalne wyniki i ta próbka była jak najbardziej reprezentatywna. Tak więc od dwóch lat z Najwyższą Izbą Kontroli przeprowadzamy kontrole koordynowane, oczywiście, wtedy, gdy ustalimy tematykę, która dotyczy samorządu terytorialnego, bo poza nią nie wykraczamy. Tak kontrolowaliśmy na przykład działalność samorządowych domów kultury, tak badaliśmy dotacje celowe przyznawane przez samorządy różnym instytucjom, przede wszystkim tak zwanej sfery organizacji pozarządowych. Chcieliśmy zobaczyć, czy te pieniądze są dobrze wydatkowane i przede wszystkim, czy są kontrolowane przez samorząd sposoby wydatkowania dotacji. A więc od pewnego czasu jest to jakaś nowa jakość, jeśli chodzi o naszą działalność kontrolną.

Proszę państwa, bardzo ważnym zadaniem – i tutaj przechodzimy już do naszej ścisłej współpracy z Ministerstwem Finansów – jest nasze zadanie polegające na kontroli sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o przyznanie części rekompensującej subwencję ogólną oraz sprawozdań odnośnie do państwowego długu publicznego. W roku 2003 takich sprawozdań z wykonania budżetów i weryfikacji sprawozdań budżetowych dokonaliśmy aż ponad sto sześć tysięcy. To są znaczące wielkości, tymi kontrolami są obciążeni, oczywiście, pracownicy regionalnych izb obrachunkowych, ale tworzą one razem z działalnością Ministerstwa Finansów pewien system monitoringu przepływu środków finansowych w samorządach terytorialnych i dają Ministerstwu Finansów możliwość szybkiej reakcji na pojawiające się sygnały o jakichś zagrożeniach.

Ta bliska, jak powiedziałem, współpraca z Ministerstwem Finansów, dotycząca sprawozdań formalnych i rachunkowych, przede wszystkim RBK, jak myślę, jest – chyba że pani dyrektor zaprotestuje – poprawna, dobra i efektywna.

*(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Widzę, że pani dyrektor Wasążnik zapisuje sobie coś, tak że...)*

Muszę być czujny cały czas, skoro siedzę obok kobiety.

Proszę państwa, co do działalności opiniodawczej – brzmi to lekko, ale to jest ważna część działalności regionalnych izb obrachunkowych... Zgodnie bowiem z ustawą tę działalność opiniodawczą prowadzą trzyosobowe komisje, które działają niezależnie i od prezesa, i od kolegium, działają quasi-sądowo, podają decyzje w formie uchwał, na podstawie wyników swojej analizy, a analizują projekty budżetów, wykonanie budżetów, szereg działań, które są wymienione w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Te składy orzekające, działające w izbach, wydały prawie siedemnaście tysięcy opinii w ważnych sprawach jednostek samorządu terytorialnego. W roku 2003 mamy już bardzo dobry efekt, z naszego punktu widzenia, bowiem tylko 0,5% tych opinii było negatywnych, bo uprzedzaliśmy ich, że jeżeli tak będą chcieli podjąć uchwałę, to ona nie będzie zgodna z prawem. Znow widzimy, że w stosunku do poprzednich lat jednak poprawia się sposób tworzenia prawa w samorządzie, jak i działalność urzędnicza, nie tylko ta uchwałodawcza.

Proszę państwa, o działalności informacyjno-szkoleniowej mogę tylko powiedzieć jedno, a mianowicie, że w 2003 r. izby samodzielnie lub wspólnie z innymi podmiotami przeprowadziły prawie czterysta szkoleń, w których wzięło udział prawie dwadzieścia trzy tysiące osób, ogromna większość tych osób to urzędnicy samorządowi. I druga specyfika tych szkoleń – ich zdecydowana większość dotyczy problematyki związanej ze sprawami finansowymi w samorządzie, najczęściej ich uczestnikami są skarbnicy i pracownicy służb finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego. To są często szkolenia, na których nasze koleżanki i nasi koledzy pracownicy regionalnych izb obrachunkowych, ale nie tylko oni, bo zapraszamy również gości, przekazują informacje o zmieniającym się prawie, o zmieniających się zasadach chociażby wypełniania różnego rodzaju sprawozdań, o nowych obowiązkach, jakie są nakładane na służby finansowe w samorządzie. Myślę, że te dwadzieścia trzy tysiące osób biorących udział w tych szkoleniach, to są urzędnicy samorządowi, którzy chociażby potencjalnie powinni lepiej wykonywać swoje obowiązki publiczne.

O działalności informacyjnej już nie będę wspominał, powiem zaś, proszę państwa, o tym, że współpracujemy ściśle z dwoma ministerstwami: z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji – tu nie mamy wyjścia, bo ustawodawca wyraż-



nie powiedział, że musimy współpracować i to jest, oczywiście, współpraca miła i przyjemna, ale i trochę wymuszona – oraz z Ministerstwem Finansów, z którym współpraca jest wymuszona przez istotę materii, którą się zajmujemy. Chętnie to robimy, to pierwsze również, tylko ja jako prawnik chcę podkreślić, że to nie jest tylko kwestia tego, że chcemy, ale że oczywiście ustawodawca nas przymusza do współpracy. Ta współpraca jest bardzo dobra, działa na bieżąco, również z Ministerstwem Finansów. Wiele rzeczy rozwiązujemy uprzedzająco, w zespołach roboczych, w których, zanim wejdą pewne rozwiązania prawne, chociażby rozporządzenia ministra finansów, często nad nimi dyskutujemy, po to, żeby potem nie było kłopotów z ich realizacją w jednostkach samorządu terytorialnego, ale żebyśmy i u nas, w regionalnych izb obrachunkowych, mieli możliwość dobrego wykonania tych rozporządzeń i dobrego, poprawnego działania.

Proszę państwa, może to dla państwa będzie ciekawostką, jeżeliby państwo w sprawozdaniu tego nie zauważyli, że jest od pewnego czasu nowa filozofia funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego. Otóż od pewnego czasu regularnie przekazujemy dane, które interesują Narodowy Bank Polski, jeśli chodzi o samorządy, prowadzi on bowiem monitoring rozwoju gospodarczego i wszystkich kwestii związanych z finansami rozumianymi jako polityka pieniężna w układzie regionalnym. Przekazujemy te dane Narodowemu Bankowi Polskiemu, o co jesteśmy regularnie proszeni.

Naszym stałym partnerem – to szczególnie do ludzi młodych – jest też Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Oni mają swoje obowiązki ustawowe i my pomagamy im w działalności związanej z ustawą o zapobieganiu alkoholizmowi, informujemy ile środków samorządy przekazują na działalność profilaktyczną – jest specjalny fundusz utworzony na tę działalność. I to są nasi partnerzy.

Ostatnia sprawa, o której powiem, bo ona państwa też często interesuje – mówię o parlamentarzystach – dotyczy naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Sprawa co jakiś czas staje się medialna. Otóż przy wszystkich regionalnych izbach obrachunkowych działają komisje orzekające w pierwszej instancji w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W 2003 r. wpłynęło do tych komisji ponad dwa tysiące wniosków o ukaranie. Komisje te rozstrzygały w 2003 r. sprawy dotyczące tysiąca dziewięciuset trzydziestu dziewięciu czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Macie państwo tu w sprawozdaniu dokładne zestawienie, czego dotyczyły wnioski i zarazem jakich naruszeń, zdaniem tej komisji, obwinieni dokonali.

Proszę państwa, ostatnio stała się znowu aktualna sprawa charakteru prawnego komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Został ogłoszony publicznie apel do prezydenta. Ta sprawa... Zresztą była przygotowywana nowa ustawa o dyscyplinie finansów publicznych... To jest poza nami, chcę od razu powiedzieć, my, regionalne izby obrachunkowe, realizujemy prawo. Skoro w tej chwili przy regionalnych izbach obrachunkowych komisje są tworzone zgodnie z prawem, to te komisje działają, orzekają i oczywiście nie naszą sprawą jest mówienie, czy to dobrze czy to źle. Jak powiedziałem, złożono ponad dwa tysiące wniosków, prawie dwa tysiące spraw zostało rozstrzygniętych, orzeciono w sprawie..., czy raczej ukarano sześćset czterdzieści jeden osób, może powiem w ten sposób, bo niektóre osoby były objęte karą za kilka czynów, z tego karą pieniężną, to jest najbardziej bolesną, zostało ukaranych szesnaście, w przypadku pozostałych to była kara nagany, upomnienia, a w szesnastu wypadkach, jak powiedziałem, te osoby zostały ukarane karą finansową.

Przejdę jeszcze tylko na krótko do kwestii, która była trudna dla regionalnych izb obrachunkowych w roku 2003. Mogę to powiedzieć, bo prawie od dwunastu lat pracuję w regionalnych izbach obrachunkowych, i powiem jedno: zawsze mamy kłopot, bo właściwie zawsze powinniśmy mówić o tych samych rzeczach i wiemy, że nie różnimy się od innych, którzy stają przed państwa obliczem, nie różnimy się od innych instytucji.

Proszę państwa, mamy kłopot polegający na tym, że nasi najlepsi pracownicy, albo z grupy najlepszych pracowników, odchodzą – odchodzą do innej pracy. Oczywiście, fluktuacja załogi jest zjawiskiem, które zawsze występuje, ale dla nas bolesne jest to, że odchodzą od nas wykształceni ludzie, na których wykształcenie z publicznych pieniędzy zostało wydanych sporo środków, żeby bowiem wykształcić dobrego inspektora kontroli, dobrego inspektora analiz, trzeba rzeczywiście zaangażować dużo środków, dużo czasu, energii, po to, żeby wyszkolić dobrego urzędnika regionalnych izb obrachunkowych, tego merytorycznego. Oni odchodzą, dlatego że my mamy od dziesięciu lat tak zwany budżet historyczny. To jest po prostu budżet, który, jak państwo wiecie, był budowany na zasadzie ogólnych wskaźników wzrostu i nie jest co jakiś czas weryfikowany potrzebami. A więc za każdym razem, z roku na rok... Tym razem znowu grozi nam na rok 2005 kontynuacja budżetu historycznego, czyli do naszego budżetu w części osiemdziesiątej zostanie dołożony ogólny wskaźnik wzrostu wynikający z inflacji i z tych wskaźników, które pokaże minister finansów.

A my, proszę państwa, mamy budżet zaniżony od pierwszego roku, bo rozpoczynając działalność, myśmy byli porządni, acz nieprzewidujący. Zwróciliśmy ministrowi finansów pod koniec 1993 r. sporo środków – kilkanaście procent – nie mogliśmy bowiem zatrudnić od razu wszystkich ludzi i nie potrzebowaliśmy tych pieniędzy. Środki były wyliczone na pełny rok budżetowy, więc oddaliśmy część pieniędzy, a baza na przyszły rok już była z wykonania budżetu, ona była po prostu zaniżona. Teraz mamy, proszę państwa, tego efekty: nie mamy środków na awans pionowy naszych pracowników, czyli na awansowanie z młodszego inspektora na inspektora, z inspektora na starszego inspektora, bo na to środków nie otrzymujemy. Coraz więcej osób po dwunastu latach otrzymuje tak zwane jubileuszówki albo, no, zbliża się do okresu emerytalnego – na to też nie mamy środków. Efekt jest taki, że tracimy ludzi, po kilkudziesięciu rocznie. W najgorszym roku straciliśmy ponad stu ludzi. Oni przechodzą w tej chwili, proszę państwa, prawie wszyscy na audytorów.

Chcę powiedzieć, że średnia płaca inspektora kontroli w regionalnych izbach obrachunkowych wynosi 2 tysiące 300 zł brutto, średnia płaca w całej izbie jest wyższa, bo wynosi około 3 tysięcy zł, ale to wynika z tego, że mamy członków kolegium i bardzo niewielką kadrę stricte administracyjną. Regionalne izby obrachunkowe mają po prostu taką strukturę, w której jest mało osób z niewielkim wykształceniem. Prawie 80% z tysiąca czterystu pracowników regionalnych izb obrachunkowych ma wyższe wykształcenie, większość wykształcenie ekonomiczne i prawnicze.

I to jest podstawą pewnych naszych kłopotów, z którymi sobie nie możemy poradzić od kilku lat. Informuję o tym państwa przy okazji tego raportu, bo to jest nasza największa bolączka w istocie. Tracimy bardzo dobrych ludzi, nie dlatego że odchodzą na emeryturę, tylko dlatego że w regionalnych izbach obrachunkowych uzyskali wyższą wartość rynkową, to znaczy dzięki temu, że pracują w regionalnych izbach obrachunkowych, bez kłopotu zdobywają pracę dobrze płatną poza izbami, najczęściej w obszarze działalności samorządu terytorialnego. To jest w tym rozumieniu strata względna, bo

zyskuje samorząd, czyli nadal administracja publiczna. Ale z punktu widzenia państwowego organu kontroli, czyli regionalnej izby obrachunkowej, jest to strata dla tej instytucji, bowiem musimy od nowa powtarzać te nasze operacje kształcenia.

Teraz poproszę pana profesora Dobka o przedstawienie – krótko – części merytorycznej sprawozdania, dotyczącej tego, jak samorządy funkcjonowały finansowo.

Proszę bardzo.

*(Głos z sali: Krótko to jest czterdzieści pięć minut.)*

*(Rozmowy na sali)*

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Bardzo proszę.

### **Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych Tadeusz Dobek:**

Mam nadzieję, że to zostanie przyjęte ze zrozumieniem. Dziękuję bardzo.

*(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Słyszałem podpowiedź, że tym razem to będzie kwadrans akademicki.)*

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Chcę powiedzieć, że rok 2003 był pierwszym pełnym rokiem wykonywania budżetu przez samorząd czwartej kadencji. Przedstawiając wyniki, prezentując wyniki z tym związane, a więc liczby, i komentując je, chciałbym na wstępie odnieść się do kilku ogólnych spraw, do uwarunkowań, które były szczególne dla tego okresu.

W roku 2003 nastąpiły zmiany, co prawda niewielkie, ale godne podkreślenia, zmiany z zakresu zadań realizowanych przez samorząd.

Z dniem 1 stycznia 2003 r. zrezygnowano z przekazywanego powiatom finansowania zespolonych z administracją rządową powiatowych komend Policji, a z dniem 28 kwietnia 2003 r. wyłączono z zespolonej administracji powiatowej inspekcję weterynaryjną. Mówię o tym na wstępie, bo de facto jedne i drugie zadania finansowane z dotacji z budżetu państwa mają swój wpływ na wielkość, dynamikę, na strukturę i zmiany w strukturze dochodów.

Drugą zmianą, którą warto podkreślić, co prawda o mniejszym znaczeniu, jest zmiana liczby jednostek samorządu terytorialnego. Z dniem 1 stycznia 2003 r. nastąpiło połączenie miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim. Nowa jednostka otrzymała status gminy miejskiej, a ponadto siedem związków międzygminnych więcej niż w poprzednim roku podjęło działalność, opierając się na budżecie. Warto również zwrócić uwagę i na to, że rok ubiegły był pierwszym rokiem, w którym zaczął funkcjonować, co prawda bardzo skromnie, ale de facto zafunkcjonował na podstawie budżetu związek powiatów.

Inne elementy szczególne to pewne przedsięwzięcia określone ustawami, związane z opracowaniem projektu budżetu, ewentualnie związane z pierwszym terminem uchwalania budżetu, w roku poprzedzającym rok budżetowy.

Na pewne zachowania, czy na ocenę tych zachowań, miał na pewno wpływ – i w tym miejscu chciałbym to podkreślić – termin wyborów do czwartej kadencji, de facto przeprowadzonych w czwartym kwartale. To właśnie ten termin spowodował, że

ostatecznie do 15 listopada 2002 r., a więc roku poprzedzającego rok budżetowy, znacznie mniej jednostek samorządu terytorialnego niż w roku poprzednim przekazało projekty budżetów do rad i regionalnych izb obrachunkowych i znacznie mniej, bo tylko niecałe 40%, podczas gdy w roku 2002 ponad 55%, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego uchwaliło budżety w roku poprzedzającym rok budżetowy, czyli do 31 grudnia roku poprzedzającego.

Jaki był skutek tego działania? Ano taki, że już w roku wykonywania budżetu do chwili uchwalenia budżetu wójtowie, burmistrzowie, prezydenci realizowali budżet na podstawie projektów uchwalonych przez organy wykonawcze. Robi to na pewno różnicę, ale chciałbym podkreślić, że ten właśnie termin, trochę późny jak na podjęcie w całym wymiarze i w obowiązujących terminach przedsięwzięć związanych z opracowaniem budżetu, no, był znacznie utrudniony, stąd też takie okoliczności i taka statystyka.

Zjawiskiem powtarzającym się od wielu lat, ale na które godzi się zwrócić uwagę, jest kwestia znaczącej ilości uchwał, jakie zarówno organa stanowiące, jak i kontrolne podejmują w związku ze zmianami w toku wykonywania budżetu. De facto są to niewielkie kwoty, bo z tytułu zmian po stronie dochodów kwota wzrosła ogółem o 3,8%, w tym znaczący był udział zmian z tytułu dotacji – prawie 20%. Wydatki zaś wzrosły o około 4%. Należy mieć na uwadze to, że te zmiany zostały dokonane w ponad sześćdziesięciu tysiącach uchwał, zarządzeń, które to akty organów samorządowych stanowią ponad 50%, prawie 60%, ogółem podjętych uchwał w sprawach finansowych, podlegających nadzorowi.

Tu nie chodzi o to, że my się bronimy przed pracą, ale chodzi o kwestię podstawową, a mianowicie, że w gruncie rzeczy częstotliwość przekazywania dotacji w dalszym ciągu ma swoje przełożenie – bo głównie w tym trzeba upatrywać teże ilości uchwał – na taki, a nie inny sposób działania organów, obu organów w tym zakresie.

Mówiąc o zadaniach, wskazałem na zmiany w zakresie zadań realizowanych przez samorządy. Chciałbym powiedzieć, że poza tym w okresie od ustanowienia samorządu trójstopniowego, a więc od 1999 r., ten system podziału zadań, zarówno między państwem a samorządem, jak i między poszczególnymi kategoriami jednostek samorządu terytorialnego, co trzeba zdecydowanie podkreślić, ustabilizował się.

Jak generalnie można ocenić rok 2003 jako rok budżetowy samorządu?

Porównując w samych cyfrach zmiany, dynamikę z tymi w budżecie państwa, trzeba powiedzieć, że był to rok niekorzystny, niemniej jednak jest dość istotne wyjaśnienie, które w jakiś sposób tłumaczy te przemiany.

Proszę państwa, w 2003 r. dochody budżetu państwa wzrosły o 6%, w tym samym okresie nastąpił zaś nominalny spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego o 1,1%, a w ujęciu realnym – o 1,9%. W wyniku tych ogólnych zmian obniżyły się dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w relacji do dochodów budżetu państwa. Tutaj przemiany były takie: kiedy w 1999 r. samorząd trójstopniowy po raz pierwszy realizował budżety, był to poziom 51,5%, w 2001 r. – 56,6%, a w 2003 r. znowu poziom pierwotny.

Niemniej jednak, proszę państwa, zmiany, jakie nastąpiły w dochodach, de facto były spowodowane przesunięciami w kwotach dotacji, tak że w sprawozdaniu, któreśmy przygotowali dla państwa, ostatecznie dochody budżetowe wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, jak i poszczególnych – tu głównie należy wskazać powiaty i miasta na prawach powiatu – w warunkach porównawczych, czyli z wyłączeniem

dotacji na Policję i na służby weterynaryjne w roku 2002, podkreślam – z wyłączeniem, pozwalają stwierdzić, że nastąpił wzrost nominalny o około jeden punkt.

Jak to wygląda w kwotach? Dochody budżetowe na 2003 r. to ponad 80 miliardów zł, które zostały zrealizowane na poziomie 98,2%. Wydatki były zaplanowane około 5 miliardów zł wyższe, a zrealizowane na poziomie niższym niż zrealizowane dochody.

Pragnę podkreślić, że taka tendencja utrzymuje się w samorządzie już po raz kolejny, rok 2003 był kolejnym rokiem, w którym samorzady właśnie w ten sposób, realizując wydatki na niższym poziomie... Jaki osiągnęły efekt? Przede wszystkim taki, że realizowały budżety z deficytem znacznie niższym, niż został zaplanowany. Dzięki temu zacięły mniej kredytów, chociaż nie mniej, niż w roku poprzednim, ale w ten sposób dochodziło, w generalnym ujęciu, do równoważenia zaplanowanych wydatków z możliwością ich sfinansowania, bo tak należy tłumaczyć to zjawisko, które de facto zachodzi już po raz kolejny.

Proszę państwa, zmniejszeniu kwot deficytu nie towarzyszy, podkreślam – nie towarzyszy, spadek wielkości zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Kwota zobowiązań ogółem była o 12,5% wyższa niż ta w roku 2002.

Jaki wpływa wniosek z porównania tych dwu tendencji: zmniejszenia deficytu i wzrostu zadłużenia? Ano taki, że zmniejsza się deficyt, ale następuje spowolnienie tempa spłat zobowiązań i de facto, na co należy w tym miejscu zwrócić uwagę, coraz więcej zobowiązań jest spłacanych w wyniku zaciągania kolejnych. To jest tego konsekwencja i w jakiś sposób usprawiedliwia to ten stan, tłumaczy go i normalizuje, ale też powoduje, że coraz bardziej, z roku na rok, te dysproporcje między deficytem a długiem rosną. I w gruncie rzeczy w ten sposób samorzady sobie radzą.

Chciałbym teraz odnieść do regulacji zawartych w art. 48 ustawy o finansach publicznych. Proszę państwa, jest faktem, że te regulacje są takie, a nie inne w naszym kraju. Nasz samorząd zaciąga zobowiązania na deficyty, na wydatki nieznajdujące pokrycia, na deficyt przejściowy, jeśli w danym roku wydatki nie są zrównoważone z dochodami. Wprowadzono też nowelizacją pod koniec ubiegłego roku możliwość zaciągania kolejnych zobowiązań, kredytów, pożyczek, emisji obligacji na spłatę uprzednio zaciągniętych. Ta regulacja znacznie odbiega od regulacji w innych krajach, bo nie mówi się o przedmiotowym odniesieniu, czyli nie ma skorelowania możliwości zaciągania zobowiązań na konkretne zadania, mówi się tylko o bilansie dochodów i wydatków, albo w skali roku, który wyraża się w formie deficytu, albo też w ciągu roku. To w jakiś sposób tłumaczy to zjawisko, ale też stwarza możliwość, że te dysproporcje dalej będą narastały, co w odniesieniu do innego zjawiska może być w perspektywie najbliższych lat dość trudną do rozwiązania sprawą.

Proszę państwa, maleje przyrost zobowiązań. W roku 2002 zobowiązania rosły o 25%, czy w latach poprzednich jeszcze 31%, więc na uwagę zasługuje to, że stosunkowo przyrost zobowiązań jest nieco niższy.

Kończąc swoje wystąpienie, chciałbym powiedzieć przede wszystkim, że oprócz tych tendencji, które przedstawiłem, to znaczy takich, że samorzady w toku wykonywania budżetu znajdują się na niższym niż zaplanowany poziomie wydatków i w ten sposób równoważą swoje zaplanowane wydatki z możliwością ich finansowania, jest problem długu.

W gruncie rzeczy, porównując udział w liczonych do długu publicznego państwa, który na przykład w 1999 r. wynosił 2,3%, w 2000 r. – 3,3%, w 2001 – 4,1%,

w 2002 r. utrzymuje się na tym samym poziomie, chcę powiedzieć, że ten gorset, jaki został nałożony, to znaczy, że samorzady nie mogą przekraczać poziomu zadłużenia w poszczególnych kwartałach, też jest wynikiem nowelizacji ustawy w tym roku. Ja to nazwałem gorsetem świadomie, żeby wskazać, że trudno uznać, żeby samorzady nie miały możliwości, aby w ciągu roku, w toku wykonywania budżetu ten limit wynikający z art. 114, czyli poziom zadłużenia 60%, został przekroczony. De facto wypadki, jakie teraz będą się zdarzać w toku wykonania budżetu, będą naruszeniem prawa, co prawda bez sankcji, ale jednak będą. W naszej ocenie jest to chyba trochę na wyrost działanie, chociaż ono na pewno samorząd dyscyplinuje.

Mówiąc jeszcze o wykonywaniu budżetu, chciałbym wskazać na specyfikę pewnych podmiotów. Specyfiką charakteryzuje się na pewno miasto stołeczne Warszawa. Budżet miasta Warszawy stanowi 6% dochodów wszystkich jednostek 6,3% wydatków, 10,5% zadłużenia, ale jeśli porównać dochody jednostek samorządu terytorialnego w układzie województw, to ta jednostka powoduje, że w znaczący sposób wyróżniają się, biorąc pod uwagę dochody czy w ogóle charakter, jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego spośród innych województw.

Chciałbym wskazać również na inne zjawisko, które jest zjawiskiem pozytywnym. To fakt, że o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w znacznej mierze decydują posiadane dochody własne, którymi w najwyższym stopniu dysponują miasta na prawach powiatu i gminy, a w znacznie niższym – powiaty i samorzady województw. Co jest bardzo istotne, właśnie w wyniku przekazywania dotacji do samorządów województw w perspektywie ostatnich lat daje się obserwować zjawisko zmniejszania się dysproporcji między dochodami liczonymi *per capita*, na mieszkańców województw. To zjawisko na pewno należy uznać za pozytywne, za skutek korekcyjnego działania transferów z budżetu państwa, kierowanych do samorządu. Dziękuję za uwagę.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Jako ostatni głos zabierze pan wiceprzewodniczący Srocki. Zgodnie z zapowiedzią pana prezesa Cybulskiego zaprezentuje on szereg problemów, z którymi borykają się regionalne izby obrachunkowe.

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

### **Zastępca Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Stanisław Srocki:**

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie!

Jak co roku, zgłaszamy kilka uwag o funkcjonowaniu prawa samorządu terytorialnego w świetle naszych doświadczeń. I jak co roku, chcę zaapelować o uwzględnienie wniosków zeszłorocznych przy najbliższych pracach legislacyjnych.

Rok temu zwracaliśmy uwagę na konsekwencje bezpośredniego wyboru, konsekwencje w zakresie uchwalania i zmieniania budżetu, procedury budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego, a właściwie w gminach. Bezpośredni wybór spowodował, jak państwo wiedzą, taką sytuację, że nie zawsze wójt ma większość w ra-

dzie, w związku z tym sprawy budżetowe są polem walki między wójtem a radą. To zjawisko – sygnalizowane już rok temu – obecnie się nasila. Liczba budżetów ustalanych przez izby wprawdzie nieznacznie wzrasta, ale do konfliktów dochodzi w dużych samorządach, w dużych miastach, czego nigdy nie było. Wywołuje to wiele negatywnych skutków, między innymi bardzo zły oddźwięk wśród społeczeństwa.

Ja akurat być może przesadzam, bo jestem pod wrażeniem... Białystok, jak być może państwo wiedzą, nie uchwalił budżetu, myśmy ustalali ten budżet i potem były, pomimo ustalenia budżetu, nadal różne konflikty, bo dla prezydenta izba dla jednych za dobry budżet uchwaliła, a dla innych za zły. Przy czym pojęcia „dobry budżet”, „zły budżet”, jak się łatwo domyśleć, są bardzo względne. A więc powstają tego rodzaju problemy.

Nowym wnioskiem, o którym powiem krótko, też wynikającym właśnie z tej sytuacji, jest sprawa reprezentacji rady przed organami, chociażby nadzoru, czy przed sądem. Przepis, który określa uprawnienia przewodniczącego rady, funkcjonuje od kilku lat, jeszcze przed ustawą o bezpośrednim wyborze wójta wyglądał tak samo i nie było żadnego problemu. Teraz zaś spotykamy się z kwestionowaniem uprawnień przewodniczącego rady do reprezentowania rady przed organami państwa, przepis ten bowiem powiada, że przewodniczący organizuje pracę rady i koniec. Najczęściej na skutek bezpośredniego wyboru wójta konflikt jest między radą a wójtem. W związku z tym dobrze byłoby, w naszym przekonaniu, upoważnić do reprezentowania rady, przynajmniej przed organami państwa, przewodniczącego rady.

Kolejny problem, na który chcielibyśmy zwrócić państwa uwagę, to jest pewien *lapsus legis*, moim zdaniem. Chodzi o to, że wprowadzono w samorządzie podstawowym, czyli w gminach, obowiązek opiniowania uchwały o nieudzieleniu absolutorium. My sobie oczywiście z tym radzimy, ale jest to zupełnie niezrozumiałe, jeśli chodzi o samorząd, bo organ nadzoru dwa razy zajmuje stanowisko w sprawie tej uchwały – raz wydaje opinię, a drugi raz wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze o tej uchwale, czy jest zgodna czy niezgodna z prawem. To można obejść i wytłumaczyć przez odpowiednie stosowanie k.p.a., ale nie wszyscy prawnicy rozumieją tę, jak mówią, sofistykę prawniczą.

Zwracam uwagę na problem definicji długu publicznego. To jest bardzo trudne zagadnienie. Nie chciałbym się tu nad tym rozwodzić, ale chciałbym wskazać, że większość kłopotów z nadmiernym zadłużeniem nie powstaje przez podjęcie uchwały o zaciągnięciu zobowiązania, o zaciągnięciu kredytu, o emisji obligacji itd., tylko na skutek powstania tak zwanych zobowiązań wymagalnych, na które nie starcza pieniędzy w budżecie. Słynne Brzozie, jak wiemy, właśnie w ten sposób się zadłużyły. Jeśli chodzi o zadłużanie się poprzez kredyty, pożyczki, obligacje, to w tym przypadku opinie o możliwości spłaty są bardzo skutecznym instrumentem, bowiem służby bankowe oceniające ryzyko kredytowe przy negatywnej opinii izby o możliwości spłaty ani kredytu, ani pożyczki nie dadzą. W związku z tym zadłużenie powstaje niejako, mówiąc kolokwialnie, od kuchni.

Kolejnym problemem jest zadłużenie związków komunalnych. Regulację dotyczącą tych związków mamy dość enigmatyczną. Powiada się, że stosuje się odnośnie do ich gospodarki finansowej odpowiednio przepisy o gminach... Pojawia się zjawisko ukrywania długów w związkach. Gminy nie są zadłużone, natomiast związek jest zadłużony, albo odwrotnie.

W ostatnim wniosku zwracamy uwagę na problem granicy 15% corocznych wydatków. Są sytuacje, kiedy przekroczenie tej konkretnej granicy pozwala poprawić

gminie jej sytuację finansową, zmniejszyć dług, a niektóre kolegia izb mają problem z tym, czy mogą pozwolić na przekroczenie tej granicy, bo lege artis to jest niedopuszczalne, ale tak zwana restrukturyzacja zadłużenia, przejście z kredytu komercyjnego na preferencyjny, czasem się opłaca. Dziękuję, Panie Przewodniczący, dziękuję państwu.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję bardzo.

Mamy obraz funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych, jej dorobku, a jednocześnie pewnych dylematów, które się na tle tego rodzą.

Zanim otworzę dyskusję, chciałbym zachęcić zarówno państwa senatorów, jak i naszych gości do udziału w niej.

Na końcu oczekiwałbym może jeszcze... Te słowa kieruję akurat do naszego ostatniego mówcy, pana wiceprzewodniczącego Srockiego.

Pan przedstawił problem jako pewne dylematy, a gdybyśmy tak usłyszeli ewentualnie pewne sugestie, co w państwa opinii byłoby właściwe. Może niekoniecznie dzisiaj, bo to nie jest sprawa do rozstrzygnięcia akurat dzisiaj, ale nie ukrywam, że byłbym zainteresowany tym, i myślę, że nie tylko ja, żebyśmy ewentualnie wysłuchali nie tylko dylematów, ale też sugestii, co należałoby i jak zrobić. Ja wiem, że to jest materia trochę akurat nienależąca do właściwości państwa, ale myślę, że wasza wiedza i doświadczenie mogłyby być dla nas bardzo pomocne.

Otwieram dyskusję.

Bardzo proszę, pan senator Matuszak.

**Senator Grzegorz Matuszak:**

Dziękuję bardzo.

Chciałbym prosić pana prezesa Cybulskiego o opinię, ponieważ z lektury sprawozdania odniosłem wrażenie – zresztą pańska informacja to potwierdziła – że werdykty komisji orzekających pierwszej instancji są niezwykle łagodne. Są bowiem dwa tysiące trzydzieści trzy wnioski o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansowej, czyli prawie 2/3 wszystkich gmin, biorąc średnio, narusza dyscyplinę. W stosunku do poprzedniego roku jest wzrost, wprawdzie niewielki, bo o około 7%, ale jednak jest wzrost liczby tych spraw, a tymczasem komisje pierwszej instancji na te dwa tysiące trzydzieści trzy wnioski uznały winę tylko w około 70% przypadków, to jest w tysiąc czterystu dziewiętnastu przypadkach, ale ukarały tylko sześćset czterdzieści jeden osób, z tego upomnienia dostały pięćset dwadzieścia cztery osoby. Dlaczego to tak anielsko łagodnie są oni traktowani? Sto jeden nagan, szesnaście kar pieniężnych, w tym roku żadnego zakazu pełnienia funkcji publicznych z zakazem dostępu do spraw finansowych... Uznano winę, a odstąpiono od wymierzenia kary w siedmiuset siedemdziesięciu ośmiu przypadkach. Tę, jak powiedziałbym, anielskość i łagodność potwierdza to, że były tylko cztery odwołania do głównej komisji orzekającej przy ministrze finansów. A więc mamy do czynienia z naruszaniem dyscypliny finansowej, jest tych faktów wiele, ale jednocześnie właściwie sankcje są niezwykle łagodne, a często w ogóle ich nie ma.

To była pierwsza sprawa, druga zaś interesuje mnie bardziej od strony teoretycznej. Ale posłużę się przykładem: w Łodzi, no, dużej gminie, prezydent nie uzyskał



absolutorium, ale także nie udzielono... Po prostu takie były proporcje głosów, że ani nie udzielono mu, ani nie odmówiono absolutorium. Jest więc niewątpliwie luka prawna, bo to w tej chwili ma wymiar tylko moralny. Skoro nie odmówiono mu absolutorium, może swoją funkcję sprawować, ma to wydźwięk, można powiedzieć, tylko propagandowy w opinii publicznej, ale jednocześnie nie udzielono mu absolutorium, czyli... Co z taką sytuacją począć? Bo podejrzewam, że w ustawie uznano jakby a priori, że można albo udzielić, albo nie udzielić, a tymczasem okazuje się, że jest jeszcze trzecie wyjście, które, no, nie wiadomo właściwie, jakie niesie skutki prawne. Dziękuję.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Rozumiem, Panie Senatorze, z tym że to drugie pytanie jest bardziej do nas, jako twórców prawa.

(*Senator Grzegorz Matuszak: Ale jakie skutki prawne mogą z tego wynikać? Czy w ogóle można brać pod uwagę...*)

Rozumiem, tak...

Pani senator Koszada.

**Senator Aleksandra Koszada:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Powiem bardzo krótko, ponieważ rzeczywiście sprawozdanie jest bardzo obszerne i lektura niezmiernie ciekawa.

Mówiliście państwo o zadłużeniu. Z tego co się doczytałam, największe zadłużenie występuje w powiatach.

Czy nie widzicie tu państwo niebezpieczeństwa? Sytuacja jest taka, że powiaty są obciążone funkcjonowaniem... Odpowiadają one za funkcjonowanie szpitali, służby zdrowia, na które oczywiście nie ma pieniędzy. Czy również z tego, z tej sytuacji nie wpływa tak duży przyrost zadłużenia w powiatach? To jest moje pierwsze pytanie.

Drugie pytanie... Wracając do tego, co powiedział senator Matuszak, podnosiliście państwo kwestię tego, że zaczynają się wielokrotne konflikty przy uchwalaniu budżetu, przy udzielaniu absolutorium po wprowadzeniu wyborów bezpośrednich wójta, burmistrza i prezydenta. Czy państwa zdaniem taki właśnie układ prawny tych bezpośrednich wyborów jest korzystny, czy poprzednia sytuacja była bardziej korzystna? Dziękuję.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

(*Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Bogdan Cybulski: Mam prośbę: czy moglibyśmy po zadanych pytaniach od razu odpowiadać, a nie czekać na wszystkie, bo w ten sposób...*)

Ja tak przewidywałem, że nie będziemy do końca czekali, tylko czy jeszcze...

Pani senator Klepacz, no, właśnie, bardzo proszę.

(*Głos z sali: Nie, potem, bo to będzie inne pytanie.*)

Dobrze.

Bardzo proszę.

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych  
Bogdan Cybulski:**

Szanowni Państwo! Panie Przewodniczący!

Są właściwie cztery problemy poruszone przez państwa senatorów, pana senatora i panią senator.

Ja postaram się odpowiedzieć na pytanie pana senatora o łagodność w karaniu, przepraszam za to określenie, a pana Srockiego poproszę o odpowiedź w sprawach absolutorium. Na pytanie pani senator o zadłużenie w powiatach też ja odpowiem, i na to o wybory bezpośrednio.

Co do łagodności w karaniu, jednym z elementów... Prezes izby jako odpowiadający za jej działalność nie ma prawa ingerowania w działalność komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawodawca wyraźnie powiedział, że z mocy prawa przewodniczącym komisji jest wiceprezes. I to nie jest zrzuć odpowiedzialności. Staramy się, żeby rzeczywiście komisje były sądami finansowymi, w takim bardzo ogólnym rozumieniu, i żeby nikt nie wywierał na nie presji.

Mamy zaś kłopot ze zmianą przepisów. Najlepszym przykładem będzie zmiana przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, które podniosło z 3 tysięcy euro do 6 tysięcy euro próg, poniżej którego nie stosuje się ustawy, czyli kiedyś było to powyżej 3 tysięcy, a teraz – 6 tysięcy euro.

Co się okazało? Wnioski o naruszenie ustawy o zamówieniach publicznych, kierowane przez naszych inspektorów, inspektorów Najwyższej Izby Kontroli, UKS, wpłynęły do komisji, ale komisja musiała uniewinnić te osoby, istnieje bowiem taka zasada, że należy stosować prawo korzystniejsze dla obwinionego w momencie orzekania. W momencie popełnienia rzeczywiście... On naruszył ustawę... Znaczna część tych uniewinnień, Panie Senatorze i Państwo Senatorowie, jest efektem niemożności skutecznego procedowania przez te komisje, bo wnioski wpłynęły... To trwa, zanim wnioski zostaną przygotowane. To jest tak, jak w postępowaniu przed sądami, a więc rzecznik naruszenia dyscypliny finansów publicznych przygotowuje wnioski do komisji... I nagle się okazuje, że komisja uniewinnia te osoby, bo w momencie orzekania już jest ten próg 6 tysięcy euro. To jest przykład na to, że często uniewinnia się osoby, które tak naprawdę naruszyły prawo, ale w momencie gdy dochodzi do postępowania, to jest ono już nieskuteczne, bo trzeba szanować tę ogólną zasadę, że obwiniony jest pod ochroną zasady, że należy stosować korzystniejsze prawo.

O ile się nie mylę, Panie Senatorze, w ciągu dziesięciu lat chyba tylko trzy razy zastosowano najwyższy wymiar kary, czyli zakaz pełnienia stanowisk kierowniczych.

I podzielę wątpliwości pana senatora: ja też nie wiem, czy to nie jest za mało, szczególnie, kiedy się słyszy o różnego rodzaju nieprawidłowościach, które wychodzą potem w postępowaniach karnych, ale ta procedura, jaka jest udziałem regionalnych izb obrachunkowych, jej działalności kontrolnej, jak gdyby doprowadza do takiej sytuacji. Nie jestem w stanie, Panie Senatorze, powiem szczerze, powiedzieć, czy to jest zbyt łagodne. Po prostu tak działają te komisje. Jest przygotowywana nowa ustawa o dyscyplinie finansów publicznych, więc być może coś się zmieni, ale zresztą... No, nie wiem. Ale tak jest rzeczywiście. A część tych uniewinnień wynika nie z łagodności komisji, tylko z podporządkowania się rygorom, zasadom prawnym, że nie można tych osób obarczyć winą.

Skoro jestem przy głosie, to powiem jeszcze o zadłużeniu w powiatach.

Pani Senator, proszę państwa, oczywiście, jest to ogromny problem. A w ogóle problem jest taki, że te same reguły dotyczą powiatów, które mają około 10% dochodów własnych... Mówię o regule długu publicznego i regule spłaty zobowiązań. Z góry wiadomo, że tak zwanych wolnych środków, choć to też nie jest dobre określenie, własnych środków przeciętny powiat ma około 10%, a ma prawo rozporządzać i spłacać zobowiązania w 15%, więc już zaczyna się problem, skąd te 5%.

Druga sprawa, proszę państwa, to jest wymuszanie przez społeczności lokalne działań, które nie zawsze są zgodne z intencją ustawodawcy. To jest fakt, to się dzieje w powiatach. Chodzi o to, że pod presją pacjentów i pracowników służby zdrowia starostowie i rady powiatów robią wszystko, żeby wspomóc szpitale kosztem innych zadań publicznych, zadań ustawowych, między innymi dróg powiatowych. To wszystko, proszę państwa, jest faktem i to jest element ukrytego zadłużenia samorządów powiatowych, polegający na tym, że taki jest ich obowiązek, jako organu założycielskiego. Jeżeliby rzeczywiście doszło do likwidacji szpitala, to całe jego zobowiązanie przejmuje powiat. Na razie go się nie wykazuje w długu publicznym powiatu, bo takie są przepisy, i słusznie, bo na razie to jest samodzielny podmiot prawny, który ma swoją działalność i ma własnych wierzycieli, którzy nie są wierzycielami starostwa, tylko tego szpitala. Rzeczywiście jednak ten nawis nad powiatami jest ogromny.

Nas to bardzo, proszę państwa, martwi. My to monitorujemy, ale nie mamy możliwości, i powiem szczerze: nie wiem, czy chcielibyśmy mieć możliwości ingerowania w tę sprawę, bowiem część służby zdrowia utrzymuje się właśnie dzięki tym działaniom, które nie zawsze są zgodne z istotą prawa obowiązującego w tym kraju, bo istotą tego prawa jest to, że jeżeli szpital nie może sobie poradzić jako samodzielny zakład opieki zdrowotnej, to powinien być przekształcony albo zlikwidowany. Tak powinno być zgodnie z prawem, z ustawą o ZOZ. No, ale kto zlikwiduje szpital w powiecie i zostawi pacjentów bez szpitala, z opcją dojazdów ileś tam kilometrów? To są poważne problemy.

Całkowicie podzielam, Pani Senator, to, powiedzmy sobie, zatroskanie, bo my już od dłuższego czasu rozmawiamy z Ministerstwem Finansów o tym, jak pomóc, ale nie zaszkodzić, bo to przecież nie sztuka trzymać się litery prawa, chodzi o to, żeby nie zaszkodzić służbie zdrowia powiatowej. Powiaty są zagrożone bardzo poważnymi konsekwencjami na długie lata. Miejmy nadzieję, że prace, które trwają w tej chwili, tę sprawę rozwiążą.

Co do wyborów bezpośrednich, jest to sprawa polityczna, a nie nasza, ale ja jako historyk prawa powiem, że przed wojną były takie rozwiązania, w różnych krajach zresztą było tak, że pierwszy na liście – żeby były te bezpośrednie wybory – pierwszy na liście kandydat, jeżeli ta lista wygrywała, stawał się wójtem, burmistrzem. To oznaczało, że jeżeli lista wygrywała, to on miał jakieś poparcie w swoim organie stanowiącym, a dzisiaj wygrywa obywatel Kowalski, który w ogóle się obraża na całą społeczność i zostaje sam, bez żadnego poparcia. A więc jeżeli mogę powiedzieć coś na podstawie mojej wiedzy, to zachęcałbym do myślenia w takiej kategorii: lider na liście samorządowej przy wyborach, i obywatele o tym wiedzą, jeżeli ta lista wygrywa, jest on automatycznie wójtem, burmistrzem czy prezydentem. Wszyscy wiedzą, o co chodzi, bo żeby on został wójtem, burmistrzem czy prezydentem, to ta lista musi wygrać, a to znaczy, że potem będzie miała określoną liczbę mandatów w radzie. I wtedy wiemy, że te zdarzenia, o których mówili moi koledzy, nie będą miały miejsca, no, bo to mieszkańcy zdecydowali.

To tyle mogę powiedzieć, Panie Prezesie, o absolutorium.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

(*Głos z sali:* Jeśli wolno...)

Dodam tylko, że podobne praktyki stosuje się w wielu krajach europejskich i niewykluczone, że będziemy się musieli nad tą sprawą kiedyś pochylić.

Proszę bardzo.

**Zastępca Przewodniczącego  
Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych  
Stanisław Srocki:**

My nie oceniamy, proszę państwa, senatorów, czy to dobrze, czy to źle, że jest bezpośredni wybór. Decyzja zapadła. Chodzi nam tylko o to, żeby instrumentarium dostosować do tej sytuacji. Takim elementem instrumentarium jest właśnie absolutorium. Na poziomie powiatu i województwa, w ustawach o powiecie i województwie, mamy przepis, który powiada, że jeśli uchwała o absolutorium nie zyskuje większości, jest to równoznaczne z nieudzieleniem absolutorium. Tego nie ma w gminie, i słusznie, w moim przekonaniu. W gminie, w mieście Łodzi czy w Białymstoku też nie ma absolutorium, i słusznie. Bo przecież gdyby ten automat zadziałał i byłoby to równoznaczne z wnioskiem o uchwałę w sprawie rozpisania referendum o odwołanie wójta, burmistrza czy prezydenta, to byśmy mogli mieć mniej więcej co roku dużą awanturę, bo opozycja jeszcze bardziej by chciała przez nieudzielenie absolutorium to wykorzystać.

Czy rozwiązanie funkcjonujące w powiecie i województwie jest dobre czy niedobre? Też bardzo trudno to ocenić, bo zastosowano chwyt, że tak powiem, proceduralny i w wielu wyrokach NSA nie wiedział co zrobić. Uważano, że jeśli jest wniosek o nieudzielenie absolutorium i on nie uzyskuje większości, to oznacza, że udzielono absolutorium. W związku z tym cwani wójtowie, którzy mieli większość w komisji rewizyjnej, a nie w radzie, powiadali: wy lepiej wystąpcie o nieudzielenie absolutorium, a jak to nie przejdzie, to mam udzielone absolutorium.

W tej sprawie jest bardzo duża liczba wyroków. Mnie osobiście przekonał, i zdaje się, że NSA, a teraz wojewódzkie sądy, będą się być może kierowały tym wyrokiem, który mówi, że niezależnie od tego, czy komisja rewizyjna wnosi o udzielenie czy o nieudzielenie, to przewodniczący rady powinien jednak stawiać pozytywny wniosek, o udzielenie. Tam, gdzie przepis, że jeśli wniosek nie przechodzi, to oznacza, że nie nastąpiło udzielenie, to wyjaśnia sprawę, powoduje jej wyklarowanie.

Nie wiem, czy wśród naszych wniosków *de lege ferenda*, jak je nazywamy, nie trzeba by dopisać, że wniosek musi być zawsze pozytywny, rada ma się zapoznać z wnioskiem komisji, ale wniosek poddany pod głosowanie ma być zawsze o udzielenie absolutorium.

Tak więc, Panie Senatorze, bardzo, bardzo nam się pokomplikowało to absolutorium, bo jeszcze dawniej, o czym warto pamiętać, w gminach nieudzielenie absolutorium automatycznie powodowało referendum, to znaczy nie referendum, tylko zmiarę zarządu. Teraz, przy referendum, nie wyobrażam sobie, jak duży byłby to kłopot w tych miastach, gdzie wniosek o udzielenie by nie przyszedł.

(*Głos z sali:* Referendum prawdopodobnie w dużych ośrodkach będzie nieskuteczne.)

Tak.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Bardzo proszę, pani senator Klepacz.

**Senator Apolonia Klepacz:**

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Panie Prezesie!

Moje pytanie dotyczy troszeczkę innej strony. Chciałam poznać państwa pogląd, który być może macie wyrobiony na podstawie kontroli koordynowanych, o których pan prezes tutaj wspominał.

Otóż truizmem jest w tym towarzystwie mówić, że od przełomu transformacyjnego, czy od początku okresu transformacji w Polsce, wspieraliśmy trzeci sektor i zależy nam na jego tworzeniu, chodzi o sektor organizacji pozarządowych. Ale te organizacje pozarządowe cały czas zgłaszają pretensje, że dopuszczenie ich do tego stołu finansów publicznych, gdzie mogłyby realizować zadania, ciągle jest ograniczone.

Państwo badali właśnie w ramach kontroli koordynowanych uczestnictwo różnych organizacji. Z danych, które są prezentowane, wynika, że te zadania najczęściej są zadaniami dotyczącymi kultury, sportu, to jest chyba około 65%, a tak naprawdę więcej zadań gminnych może być tym organizacjom przekazanych. Chciałabym uzyskać opinię o tym, gdzie tkwi przyczyna, czy w słabości organizacji pozarządowych, bo one też pewne niedoskonałości i niedociągnięcia wykazują, jeżeli chodzi o prowadzenie gospodarki finansowej, czy bariery, dość silne, tkwią również po stronie gmin, bo nie zawsze samorządy są otwarte na to, żeby dopuszczać do swoich budżetów, do środków gminnych te organizacje. Chciałabym usłyszeć opinię panów, na podstawie tych kontroli, które przeprowadzacie już nie pierwszy raz.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Proszę bardzo, czy ktoś z państwa senatorów czy naszych gości, czy panie... Kieruję to do obydwu naszych pań...

Proszę bardzo.

**Zastępca Przewodniczącego  
Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych  
Stanisław Srocki:**

Pani Senator! Jeśli można, problem naświetlę od początku, na przykładzie sportu w gminach.

*(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Tu chyba będzie wniosek do nas.)*

W połowie lat dziewięćdziesiątych finansowanie sportu przeszło do gmin, kiedy to uchwalono ustawę o kulturze fizycznej. Podstawowym problemem było wówczas to, i najwięcej skarg docierających do nas, do mnie, do izby dotyczyło tego, żeby złożyć prawidłowy wniosek o finansowanie, a z kontroli wynika, że największym problemem jest dla gmin zebranie od tych organizacji właściwych sprawozdań. Gminy mają podej-

rzenia, że te organizacje te same rachunki wykorzystują do rozliczania najrozmaitszych dotacji.

Problem polega na tym, co można sfinansować, i ciągnie się od połowy lat dziewięćdziesiątych. Dotyczy on tego, czy można sfinansować samo funkcjonowanie organizacji, przewodniczącego, palacza, aparat biurowy czy wykonanie zadania. Bo gdy sport przeszedł do finansowania przez gminy, to były szalone pretensje, że nie mamy na pensje dla palacza, nie mamy na pensje dla iluś tam różnych pracowników. Tymczasem ustawy pozwalają na finansowanie działalności. Organizacja powinna skalkulować – skoro musi mieć palacza, to musi – na ile tego palacza udaje się sfinansować przy pomocy zadań zleconych jej przez gminę do wykonania, prawda? I to jest właśnie ten problem. Wiele organizacji, takich typowych, jest przyzwyczajonych do finansowania jeszcze z tych poprzednich lat. Uważają, że im się... No, nie chciałbym brzydko powiedzieć, ale że to im się to po prostu należy, bo oni są i oni się czymś zajmują. Oni są w tej gminie, są niechętni, gdy z sąsiedniej gminy, albo co gorsza z miasta, inna organizacja wchodzi im w paradę, wtedy zaczynają się konflikty.

To jest podstawowa sprawa, która jest teraz... To jest dopiero pierwszy okres funkcjonowania ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie, która narzuca formy współdziałania samorządu, czy w ogóle sektora finansów publicznych, z tego rodzaju organizacjami. Do tej pory to wszystko odbywało się na podstawie procedur uchwalanych samodzielnie przez gminy zgodnie z art. 118 ustawy o finansach publicznych. Te procedury były różne. Minimum oczywiście w ustawie było, to nie jest pretensja do ustawy, bo ona mówiła, na jakich zasadach można udzielić dotacji i że dotacja ma być na jakiś konkretny cel, na działanie, a nie na przżycie. Przepraszam, ten palacz mi się narzuca w LZS, czy gdziekolwiek. To jest ta trudność. Następuje zmiana, a każda taka zmiana narusza czyjeś interesy, i tak jak wówczas ustawa o kulturze fizycznej zmieniła przyzwyczajenia organizacji sportowych, tak teraz ustawa o pożytku publicznym zmienia przyzwyczajenia.

I dlatego do państwa parlamentarzystów dociera wiele głosów z pretensjami, bo zmienia się tryb działania, bo trzeba przygotować wniosek, a ten wniosek podlega konkurencji innych organizacji non-profit i to denerwuje. I dlatego mają państwo te sygnały.

Zresztą, pamiętam jak dziś, winne były regionalne izby, wówczas gdy zmieniono ustawę o kulturze fizycznej, bo gminy, żeby tym wszystkim działaczom nie tłumaczyć mówiły: bo RIO nie pozwala. No, efekt był taki, że przyjeżdżali i pytali: dlaczego wy nie pozwalacie? A RIO oczywiście nie ma prawa ani pozwalać, ani nie pozwalać, ma tylko szkolić i mówić: macie takie i takie wymogi spełnić, wy w gminie, i wymagać od tych, którzy chcą waszych pieniędzy, wymagać tego i tego. Dziękuję.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Ale to stara zasada, że łatwiej się bić w cudze piersi niż własne i przyjmować odpowiedzialność za to, co się dzieje.

Ja już tak na marginesie tych pytań, Panie Prezesie... Skieruję moje pytania do pana Cybulskiego, a jednocześnie trochę i do naszych gości, bo regionalne izby obrachunkowej w wyniku swojej działalności dysponują bogatym materiałem, który może być pomocny przy podejmowaniu decyzji czy przy dokonywaniu pewnych... Jak ten mechanizm tworzenia analiz funkcjonuje w krajowej radzie? Jak to państwo organizujecie?

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych  
Bogdan Cybulski:**

Nie wiem, czy przy młodych osobach, adeptach, być może przyszłych pracownikach administracji publicznej, powinienem tę kuchnię odślaniać.

Proszę państwa, krajowa rada wykonuje swoje zadania, jak państwo wiecie, na takiej zasadzie, że nie ma twardej struktury. My nawet siedziby nie mamy, siedziba jest przy przewodniczącym, członkowie krajowej rady nie otrzymują żadnych diet, żadnych środków finansowych, tylko dzięki dysponentowi, panu ministrowi spraw wewnętrznych i administracji, zabezpiecza się corocznie kwotę około 40–50 tysięcy zł z budżetu ogólnego regionalnych izb obrachunkowych, czyli, jak gdyby, kosztem izb. Wydobywa się to z izb, żeby można było technicznie sporządzić takie sprawozdanie i żeby były pieniądze na wydatki techniczne związane z funkcjonowaniem krajowej rady. A to potencjał wszystkich szesnastu izb i tak naprawdę dobra wola prezesów i pracowników regionalnych izb obrachunkowych powodują, że możemy te analizy w skali całego kraju robić.

Akurat tutaj nie będzie, proszę państwa, żadnego mówienia o kłopotach finansowych, bo naprawdę nie chcę o tym mówić. Nas cieszy to, że potrafimy to zrobić przy tym potencjale. Pomaga nam w tym nowoczesna technika. Między innymi systemy komputerowe, możliwość szybkiego przekazywania danych, to naprawdę jest coś, co umożliwia nam takie działania, a współpraca z Ministerstwem Finansów umożliwia nam weryfikację pewnych danych, bo byłoby niedobrze, gdyby kursowały dane od siebie odbiegające, trzeba je weryfikować, i dlatego jesteśmy w ciągłym kontakcie. Inaczej byłyby one złym sygnałem, między innymi dla samorządów, gdyby wychodziły globalne kwoty kompletnie inne, bo jeśli mamy inne, to dyskutujemy, kto ma lepsze, to znaczy rozmawiamy, dlaczego one są inne. Byłoby niedobrze dla państwa, gdyby jego różne organy wydawały zupełnie inne informacje, bo one mogą się spierać między sobą o oceny, ale wielkości kwot powinniśmy po prostu uzgadniać, sprawdzać, czy one są poprawne.

Panie Przewodniczący, to, co robimy w skali kraju, jest możliwe tylko dlatego, że panuje pełne zrozumienie wśród wszystkich pracowników regionalnych izb obrachunkowych. Chcę powiedzieć, że naczelnicy wydziałów kontroli, wydziałów analiz, spotykają się wielokrotnie w różnych miejscach kraju, na przykład siedząc nad tym raportem, przygotowując poszczególne części tego raportu. Jeżeli pojawiają się oczekiwania, a zdarzają się i ze strony Sejmu, i Senatu, o profilowane analizy, niektóre bardzo pilne, tak jak ze słynnymi kolejarzami... Zwracam się też do młodych osób – może pamiętacie, gdy było zagrożenie strajkiem. Wówczas w ciągu dwóch dni przekazaliśmy Ministerstwu Finansów dane niezbędne rządowi, dotyczące tego, ile pieniędzy zostało zaprojektowanych na dotacje dla kolei regionalnych w szesnastu budżetach wojewódzkich. To były tylko projekty, no, ale rząd miał dwa dni, a te projekty nie są przesyłane do Warszawy, one pozostają w regionach, więc dosłownie w ciągu kilkunastu godzin udało nam się przyjść z pomocą rządowi, przekazując dane.

A więc to, proszę państwa, działa. I chcę powiedzieć, że mi, jako przewodniczącemu, serce rośnie i bardzo się cieszę, że mogę przekazać i państwu informację, że można zrobić dużo rzeczy, rozszerzając zakres własnych obowiązków służbowych.

Jak państwo wiedzą, w naszym kraju jest jeszcze bardzo wiele takich tendencji, że wszystko, co odbiega od rutyny, powinno być dodatkowo opłacane. Jest tylko pyta-

nie, co to jest rutyna i za co nam w ogóle płacą. My uważamy, że to wszystko, co robimy, generalnie należy do naszych obowiązków, również robienie tych analiz, bo naszym obowiązkiem jest służenie pomocą parlamentowi i naczelnym organom państwa, jeżeli takie dane posiadamy i możemy je przeanalizować.

Kończąc, Panie Przewodniczący, powiem, że to dzięki współpracy z ministerstwem spraw wewnętrznych możemy sobie z tym dać radę, bo tam nam wydzielają środki niezbędne chociażby do przygotowania raportu. Ministerstwo spraw wewnętrznych wspiera nas też wówczas, gdy krążymy po kraju i organizujemy spotkania dla naczelników wydziałów, dla inspektorów, po to, żeby przygotowali programy koordynowanych kontroli, bo przecież stosują również nadzór nad nami. A więc na szczęście zrozumienie ministerstwa spraw wewnętrznych umożliwi nam realizację zadań dodatkowych.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Nieprzypadkowo zadałem to pytanie, bo rozumiem, że regionalne izby pełnią swoje funkcje w swoim okręgu, na swoim terenie, ale jednocześnie znaczny zasób wiedzy jest przy tej okazji gromadzony i, w moim przekonaniu, powinien służyć wszystkim. Zadam więc moje pytanie do końca: czy to jest wykorzystywane i czy dotyczy zarówno nas, jak i obydwu resortów, które są zainteresowane tymi materiałami? No, zresztą przykład, który pan prezes przed chwilą podał, że potrafiłście państwo w takim krótkim czasie... Pamiętam do dzisiaj słynną Kartę Nauczyciela, oglądałem te olbrzymie materiały, które w tym czasie się tworzyły, z podziwem.

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych  
Bogdan Cybulski:**

Nie odmawiamy, Panie Przewodniczący, jeżeli są oczekiwania, to wszystko, czym dysponujemy, na pewno przekazujemy.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Mam pytanie do pana ministra i do pani dyrektor Wasążnik. Czy w państwa przekonaniu możliwość wykorzystania tego zasobu wiedzy jest wystarczająca? Czy nie należałoby uczynić jakiegoś kroku naprzód?

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Jerzy Mazurek:**

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, skoro zostałem wywołany do tablicy, powiem kilka zdań.

Przede wszystkim, czuję się w obowiązku poinformować Wysoką Komisję, bo przecież to z Senatu wyszła nowelizacja ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, że ta ustawa jest wdrażana. Chcę też państwa poinformować, że we wszystkich województwach odbyły się konkursy na prezesów. Jedenaście nowych nominacji zostało wręczonych, chyba dwa tygodnie temu. Jeszcze nie mamy definitywnych rø-



strzygnięć w pięciu izbach regionalnych. W jednym przypadku musieliśmy doprowadzić do unieważnienia konkursu, więc jest przeprowadzany po raz drugi. W tych pozostałych, no, niestety, zgłosiło się po jednym kandydacie i w związku z tym trzeba było konkurs powtórzyć. Mam nadzieję, że w najbliższym czasie wszystkie te sprawy zostaną załatwione definitywnie i w sierpniu już wszyscy nowi mianowani prezesi będą pełnić swoje funkcje. I to tytułem, jak to nazwę, pokłosa tejże ustawy, którą państwo senatorowie wprowadzili.

Jest zaś pewien problem, o którym mówiła pani senator, a mianowicie zadłużenie powiatów. Chcę powiedzieć, że jeśli się patrzy na procenty, to faktycznie zadłużenie zastraszająco wzrosło między rokiem 2002 a rokiem 2003. Otóż w 2002 r. było to 5,7%, a w 2003 r. jest 11%. Ale to nie jest tak straszne, że zadłużenie wzrosło, bo kiedyśmy zabrali, a raczej parlament zabrał, najpierw sanepid, no, to zmalała podstawa budżetu, a potem zabraliśmy Policję – to była bardzo duża kwota – to ta kwota znów zmalała. A więc powiat mógł być na tym samym poziomie zadłużenia, ale procenty zadłużenia mu rosły, bo jeszcze potem doszła weterynaria, to już w ogóle...

Za parę minut będziemy rozmawiać o tej drugiej ustawie, o projekcie, który się kluje. Mamy w związku z tym pewne koncepcje, a raczej twórcy tej ustawy mają takie koncepcje, żeby powrócić z pewnymi strukturami do powiatów, nie z wszystkimi, ale przynajmniej z częścią.

Wracając do zadłużenia, powiem, że to w kwotach bezwzględnych... Współpracujemy nie tylko z regionalną izbą obrachunkową, ale i z Ministerstwem Finansów, więc korzystam z ich danych... W roku 2002...

*(Sygnał telefonu komórkowego)*

Rzucę tylko okiem, czy to czasami nie mój szef.

W 2002 r. powiaty były zadłużone na kwotę 890 milionów zł, a w 2003 r. o 300 milionów zł więcej. A więc tak naprawdę to nie o 100%, tylko o 30% wzrosło zadłużenie powiatów, jeśli odnosimy się do liczb, bo dzisiaj są zadłużone na około 1 miliard 225 milionów zł. Oczywiście, dobrze by było, żeby to zadłużenie powiatów było mniejsze, ale ja bym, no, nie przesadzał, że ono jest bardzo złe, bo 11% to jest jeszcze do przyjęcia.

Trudna sytuacja jest w niektórych gminach. Jeśli dobrze pamiętam takich gmin na krawędzi, które przekroczyły 60%, jest w kraju chyba siedemnaście. Jeśli się nie mylę, jest wśród nich powiat gorzowski, bo koledzy doszli do wniosku, że należy kupić budynek. No, jak dochodzą do takiego wniosku, to potem jest problem. Dość częstym zjawiskiem jest też to, o czym mówił któryś z kolegów wiceprezesów, to znaczy, że w końcowej fazie w 2002 r. niektórzy wójtowie, burmistrzowie chcieli się pokazać i zaczęli budować na przykład szkoły.

Jest taka słynna firma z Kieleckiego, która przyjeżdża i mówi: słuchajcie, nie musicie brać żadnych kredytów, my wam szkołę wybudujemy i będziecie przez pięć lat spłacać tę szkołę. Znam takie gminy, które poszły na ten układ. Nie widać ich zadłużenia, ale tak naprawdę one są zadłużone powyżej – pani dyrektor nie słyszy – 100%.

*(Głos z sali: Słyszę.)*

A więc jest taka sytuacja, a w papierach niby jest elegancko. Potem jednak przyjeżdża firma, która tę szkołę wybudowała, a szkoła kosztuje więcej niż 100% budżetu. Znam gminę, kilka gmin, które mają budżet 10 milionów zł, a szkoła kosztowała 12 milionów zł, więc od razu wpadają w pioruńską pułapkę.

My wspólnie staramy się ich bardzo dyscyplinować w tym zakresie, ale oczywiście zaraz pada pytanie, czy gmina może zbankrutować. No, nie może, i musimy im w jakimś stopniu pomóc, a raczej Ministerstwo Finansów. Z tym że regionalne izby obrachunkowe pomagają tym gminom. Słynna sprawa gminy Brzozie w kujawsko-pomorskim jest tego przykładem. Musieliśmy dać tam komisarza. Przedstawia się program naprawczy Ministerstwu Finansów, które ma niewielką kwotę, jeśli dobrze pamiętam, w tym roku 30 milionów zł, i może ewentualnie dać pieniądze przy dobrze skonstruowanym programie zaradczym.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No, nie chciałbym poddawać krytyce zacnych prawników z Ministerstwa Finansów, choć czasami mamy odmienne zdanie na ten temat, ale tak to w życiu jest. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Proszę bardzo.

**Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego  
w Ministerstwie Finansów Zdzisława Wasążnik:**

Dziękuję bardzo.

Chciałabym odnieść się do kilku kwestii.

Pierwsza z nich to kwestia bazy danych, którą poruszył pan przewodniczący.

Myślę, że ten krok, który kiedyś zrobiliśmy wspólnie z regionalnymi izbami obrachunkowymi, żeby przejąć sprawozdawczość od Głównego Urzędu Statystycznego... Przypomnę, że system przekazywania sprawozdawczości był taki, że w pierwszej kolejności sprawozdania trafiały do wojewódzkich urzędów statystycznych, potem do GUS, a minister finansów otrzymywał sprawozdania zbiorcze, jednostkowe w formie elektronicznej. Ale borykaliśmy się z problemami polegającymi na tym, że czasami zdarzało się, że w jakimś województwie na przykład w ogóle nie były wykazywane dotacje na oświetlenie ulic. I trudno się dziwić, bo osoby, które zajmowały się w tym w GUS, nie musiały wiedzieć, że tego typu dotacje muszą być w jednostkach samorządu. Podpisaliśmy więc porozumienie z regionalnymi izbami obrachunkowymi, żeby przejąć całą sprawozdawczość. Po drodze troszeczkę tę sprawozdawczość uszczegółowiliśmy, a w tej chwili zastanawiamy się, czy nie jest to za duży ciężar dla jednostek samorządu, ponieważ co kwartał sprawozdania w pełnej szczegółowości, czyli dział, rozdział, paragraf, o dochodach, o wydatkach, zadłużeniu trafiają poprzez regionalne izby obrachunkowe do nas, do ministerstwa, a z kolei Ministerstwo Finansów przekazuje to do Głównego Urzędu Statystycznego, który udostępnia te sprawozdania bądź robi analizy.

Właśnie zastanawiamy się z regionalnymi izbami, czy nie skrócić przynajmniej tych sprawozdań za pierwszy i za trzeci kwartał, bo uważam, że przynajmniej dwa razy w roku powinniśmy mieć pełną sprawozdawczość, ale żeby jednak nie obarczać jednostek samorządu takimi szczegółami, aż do paragrafu.

Mimo tej dużej szczegółowości, zdarza się, co zresztą pan prezes Cybulski podniósł, że pewnych danych nie mamy. To z reguły dzieje się na etapie przygotowania projektów budżetu przez jednostki samorządu, bo w tej chwili są takie terminy sporzą-

dzania sprawozdań, że my otrzymujemy je mniej więcej półtora miesiąca po okresie sprawozdawczym, po weryfikacji, tak naprawdę, to jest dwa miesiące po zakończeniu kwartału.

My już na etapie przygotowania projektów budżetu, czyli skoro samorzady przygotowują projekty do 15 listopada, to my pod koniec listopada, jesteśmy zobowiązani przekazywać pewne prognozy odnośnie do planowanych dochodów, wydatków, deficytu planowanego przez jednostki samorządu.

W tej chwili wspólnie z regionalnymi izbami zaczynamy nowy program, to jest tak zwany jednolity system zarządzania finansami publicznymi. Będziemy chcieli w formie elektronicznej zbierać dane już na etapie projektów. Oczywiście, to nie będzie pełna szczegółowość, tylko najważniejsze dane, ale takie dane, które pozwolą nam wiedzieć, i przekazać również do Unii Europejskiej, co dzieje się z finansami publicznymi w Polsce. Chcemy również w ramach tego nowego programu wprowadzić tak zwany system alarmowy, który działałby na poziomie regionalnych izb obrachunkowych, jak i w Ministerstwie Finansów, czyli system pozwalający nam wyłapać jednostki, w których dzieje się coś podejrzanego, jak to nazwę, czyli system wskaźników, polegający na tym, że jeżeli na przykład zostałby przekroczony poziom zadłużenia, założmy, już około 40%, to taka gmina, powiat czy województwo byłyby szczegółowo monitorowane. Taka jednostka nie musiałaby nawet o tym wiedzieć. My chcemy sobie zrobić taką analizę, żeby nie było takich sytuacji, jaką w tej chwili mamy w Ministerstwie Finansów, że jest osiem wniosków o udzielenie pożyczek z budżetu państwa na realizację programu naprawczego.

Państwo podnieśli ten problem. My rzeczywiście mamy w tej chwili trudną sytuację, z tego względu, że wśród tych ośmiu wniosków jest część jednostek, które mogłyby zaciągnąć kredyty, pożyczki w innych bankach, ponieważ nie mają przekroczonego limitu 60% zadłużenia, ale jest kilka jednostek, między innymi Brzozie i Stepnica, które mają naruszoną relację zadłużenia w stosunku do dochodów. Poważnie się nad tym zastanawiamy, ponieważ departament prawny w Ministerstwie Finansów stanął na stanowisku, że jednak jest to naruszenie relacji, jeżeli minister finansów udziela pomocy finansowej w takiej formie pożyczki, bo narusza również przepis ustawy. Przy czym zdajemy sobie sprawę, jakie są tego konsekwencje, ponieważ jeżeli tej jednostce minister finansów nie udzieli pożyczki, to tak naprawdę żaden bank również jej nie udzieli.

Z drugiej strony zastanawiamy się również nad konsekwencjami, bo obecnie jest 17% jednostek zadłużonych powyżej 60%, a co będzie, jeżeli ustawi się długa kolejka. Chodzi o to, żeby jednostki samorządu nie traktowały tej pożyczki z budżetu państwa jako łatwego narzędzia pozyskiwania pożyczki.

W stosunku do części samorządów takie działanie może mieć skutek odwrotny. Stawialiśmy już częściowo ten problem w zespole finansowym komisji wspólnej rządu i samorządu. Samorzady mówią tak: no dobrze, to właściwie ci, którzy kosztem swoich oszczędności starają się nie zaciągać kredytów i pożyczek, nie mogą liczyć na dodatkową pomoc z budżetu państwa, natomiast ci, którzy z różnych powodów, ale również i nieodpowiedzialności, doprowadzili do takiej sytuacji, dodatkowo otrzymują na preferencyjnych warunkach pożyczki.

To jest dylemat, z którym, jak myślę, w ciągu najbliższych dni... Zespół, który zajmuje się udzielaniem pożyczek, już wyraził swoją opinię, a jeszcze musi się tym

zająć kierownictwo. Bo to nie dotyczy, jak mówię, tylko tej sytuacji. Tę akurat można rozwiązać, a tu chodzi o rozwiązanie na przyszłość, co zrobić z takimi jednostkami i jak, z drugiej strony, zdyscyplinować je do prowadzenia odpowiedzialnej polityki. To jest jedna kwestia, na marginesie, jeżeli chodzi o te pożyczki.

Druga sprawa, podniesiona przez panów prezesów, dotyczy wniosków, które powinny być rozważane i które rzeczywiście mogą stwarzać problemy jednostkom samorządu, chodzi między innymi o art. 113, jak również o art. 114.

Problem dotyczący art. 113, jest związany z zaciąganiem kredytów, tak zwanych odnawialnych, polegających na tym, że zaciągam kredyt, niekoniecznie na koniec okresu sprawozdawczego, i spłacam go w ciągu trzech, czterech dni. I tu powstaje problem, czy tego typu kredyty powinny być zaliczane do limitu, o którym mówi się w art. 113, czyli 15%, czy nie. Będziemy zmieniać przy nowelizacji ustawy o finansach publicznych zapis art. 113, tak żeby to nie rodziło wątpliwości.

Jeżeli chodzi o związki komunalne, to w pracach podkomisji został przyjęty zapis, że to ograniczenie zadłużenia do 60% dochodów, będzie się odnosić również do związków komunalnych, czyli na dzień dzisiejszy, oczywiście, jeżeli pójdą dalej szybko prace nad ustawą o finansach publicznych, byłoby to rozwiązane, bo z naszej analizy wynika, że rzeczywiście są związki komunalne, w których poziom zadłużenia przekracza 300%, a nawet 500% dochodów. Myśmy to dokładnie badali, to nie są duże kwoty nominalne, niemniej jednak należy wprowadzić takie rozwiązania systemowe, żeby podobne działania się nie powtarzały.

Jeżeli chodzi o dług publiczny i jego definicję, to w nowej ustawie o finansach publicznych też te zapisy poprawiliśmy, zresztą część zapisów wykorzystaliśmy w propozycji przedłożonej przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Z innych spraw, muszę powiedzieć, że akurat nam bardzo dobrze współpracuje się z regionalnymi izbami, nie ma problemów jeżeli chodzi o przekazywanie danych, o weryfikację, zawsze jest to prawidłowo zrobione, rzeczywiście nigdy nie spotkaliśmy się z odmową, co podkreślił pan prezes Cybulski. Jeżeli były potrzebne jakieś dane, nawet w ciągu trzech dni, zawsze je otrzymywaliśmy.

To tyle... Jeżeli chodzi jeszcze, Panie Przewodniczący, o bazę danych, to rzeczywiście musimy się zastanowić, bo tak samo jak w regionalnych izbach mamy ten problem w Ministerstwie Finansów, a mianowicie, że jest ogromna baza danych i rzeczywiście w wielu przypadkach może być ona niewykorzystywana, bo my analizujemy poziom dochodów, zadłużenia, a jest wiele dziedzin, które są poza naszym zainteresowaniem, jak i regionalnych izb obrachunkowych. Korzystają z tego, oczywiście, instytucje, uczelnie. Ale rzeczywiście to są ogromne bazy danych, więc komórki analityczne musiałyby być wzmocnione, i to zarówno w regionalnych izbach obrachunkowych, jak i u nas. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję bardzo.

Poruszam ten temat, bo my ciągle odczuwamy pewien niedosyt, że jednak ta możliwość oglądu tego, co się dzieje, tych zjawisk, jest jednak skromna, a każda decyzja, która jest podejmowana, wymagałaby jakiejś głębszej analizy, sięgnięcia dalej... I chodzi nie tylko o finanse, właściwie to nie dotyczy finansów, bo przecież te dylematy, któreście państwo postawili przed nami, przecież też wymagają tego, żeby popa-

trzeć na nie z pozycji zgromadzonych informacji, materiałów, doświadczeń, które do tej pory były.

Rozumiem, że na tym...

Czy jeszcze ktoś z państwa senatorów chce zabrać głos?

Proszę bardzo.

**Senator Stanisław Huskowski:**

Przepraszam, ta dyskusja mnie troszkę sprowokowała do zadania pewnego pytania, jednocześnie proszę o opinię państwa z regionalnych izb obrachunkowych. Chodzi o progi 15% i 60%.

Jako że jednostki samorządu terytorialnego są bardzo różne, różne są szczeble, różne są dochody własne, różny jest, no, właśnie, w szczególności udział dochodów własnych w budżetach, czy nie powinno się tych progów 15% i 60% odnosić, nie w tej wielkości, tylko wtedy w innej, do dochodów własnych. Czy nie byłoby to trochę lepsze i bezpieczniejsze niż odnoszenie się do budżetu? No, bo cóż, środki, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego na spłatę zadłużenia, biorą się przede wszystkim z dochodów własnych, prawda? Ci, którzy lepiej gospodarują mogliby mieć... Gdyby tak na przykład brać dochody własne, powiedzmy, za ostatnie trzy lata, nie odnosić się do ostatniego budżetu, tylko do średniej za ostatnie trzy lata, i zastosować do tego nowe progi roczne całkowitego zadłużenia. A przy okazji, czy nie powinno się jednak w jakiś sposób wliczać do tych limitów skutków finansowych na lata następne inwestycji podejmowanych w danym roku budżetowym? Bo tak się często zdarza. Zdaje się, że w Warszawie był taki problem, że stara ekipa zostawiła miasto nie tylko z bardzo wysokim zadłużeniem, ale również z dużymi zobowiązaniami na lata następne, w sensie rozpoczętych inwestycji, i skutkami ich kontynuowania. No, trzeba przewidywać obecnie na dwa lata naprzód czy nawet robić trzyletni lub wieloletni plan inwestycyjny, obligacyjny, wynikający z podjętych, rozpoczętych inwestycji. Czy tego nie powinno się w jakiś sposób wliczać do tych progów? Jakie jest państwa zdanie?

Przepraszam, że po dwóch godzinach zadaję takie pytania. Dziękuję.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Jeśli można, proszę o króciutką odpowiedź.

**Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego  
w Ministerstwie Finansów Zdzisław Wasążnik:**

Może odniosę się do tego w ten sposób: w tej chwili te progi 60% i 15% są odniesione do dochodów ogółem i stwarzają możliwość zaciągania dodatkowych zobowiązań, w szczególności przez te jednostki samorządu terytorialnego, które będą zaciągały kredyty w związku z absorpcją środków unijnych. Gdybyśmy to ograniczyli do dochodów własnych, to myślę, że byłoby to bardziej restrykcyjne, chociaż, jak mówię, trzeba byłoby to na jakiejś populacji, albo na wszystkich jednostkach, przebadać.

W związku z ustawą o finansach publicznych w komisjach sejmowych zrodził się pomysł, żeby może odejść od tych relacji, które są obecnie, czyli 60% od dochodów

i 15% w trakcie roku, i żeby zastosować metodę wskaźników, biorąc pod uwagę wydatki inwestycyjne, jakie były poniesione w trzech ostatnich latach. Jak to przebadaliśmy, to okazało się, że to jest bardzo niekorzystne dla dużych miast i że na przykład te gminy, które są w tej chwili bardzo zadłużone ze względu na to, że dużo inwestowały i mają bardzo wysoki wskaźnik, mogłyby dalej się zadłużać.

Na przykład Brzozia – ja cały czas przytaczam ten przykład. Chociaż według obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych ta jednostka już nie może ściągać kredytów i pożyczek, to gdybyśmy wzięli wskaźnik inwestycyjny, ona mogłaby się jeszcze zadłużać, i to ponad swoje obecne możliwości.

Tak że oczywiście można to rozważać, Panie Senatorze, tylko trzeba zrobić rachunki symulacyjne wstecz, przynajmniej na podstawie trzech lat i na wszystkich jednostkach samorządu, żeby zobaczyć, co się dzieje.

Myślę, że ten temat nie jest zamknięty, ponieważ prace w podkomisji się toczą, a my też jeszcze różne rachunki i badania robimy w tym kierunku. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Chciałbym zaproponować, żebyśmy w tym miejscu zakończyli naszą rozmowę.

Od razu z góry, Panie Prezesie, chciałbym się umówić, nie określając na razie horyzontu czasowego, żeby w sprawie niektórych dylematów postawionych tu przez państwa odrębnie się spotkać i porozmawiać troszkę na te tematy, bo każdy z nich prowadzi do określonych wniosków legislacyjnych. Myślę, że to by wymagało... To dotyczy zarówno spraw związanych z absolutorium, jak i konsekwencji, które wynikają z bezpośrednich wyborów. Myślę, że doświadczenia są różne, mamy i dobre, i takie, jakie tutaj zostały zilustrowane. Tak że to bym wyłączył. Kiedyś osobno się co do tego tematu umówimy, zaprosimy państwa do współudziału w rozmowie na ten temat.

Odnosząc się do naszej dzisiejszej rozmowy i do tego materiału, chciałbym jeszcze raz serdecznie podziękować za ten materiał. Podkreślam, choć się powtarzam, że będzie on sporym zasobem wiedzy, z której możemy korzystać i będziemy korzystać.

Chciałbym podziękować za dorobek. Ten rok był akurat wyjątkowy. Mieliśmy okazję sięgnąć troszkę wstecz, bo obchodziliście państwo swoje dziesięciolecie. W wielu przypadkach przypomniano o tym, jak izby obrachunkowe się tworzyły, czym są, jaki jest ich własny dorobek. Powtórzę to, co już mówiłem, a mianowicie, że w tym pozytywnym dorobku samorządu, zwłaszcza stopnia podstawowego, bo o tych pozostałych stopniach za chwilę będziemy mówili, znaczny udział mają właśnie regionalne izby obrachunkowe, które w porę informują, a jednocześnie edukują. Za to chciałbym serdecznie podziękować. Jest to organ nadzoru, kontroli, ale taki, który jednocześnie edukuje, dlatego spotykacie się z dużą dozą życzliwości ze strony samorządów, dopatrują was.

Pan senator Matuszek poruszył sprawę łagodności w postępowaniu.

Ja myślę, że jest to w ogóle troszkę i społeczne oczekiwanie, biorąc pod uwagę różne zjawiska, które są sygnalizowane. Właściwie każdy codziennie otwiera gazetę, prasę i to jest chyba źródłem pewnych sądów, że jednak ta duża doza autonomii i demokracji wymaga jednak ciągłego oglądu, kontroli i nadzoru. Zresztą to musi iść w parze, wtedy dopiero można mówić o tym, że będziemy mogli korzystać z tych szeroko nadanych uprawnień obywatelskich.

Ale to już pozostawiam bez szczególnych akcentów. Myślę, że z taką opinią będziecie państwo spotykali się niejednokrotnie, i z oczekiwaniami, że wyprzedzająco, poprzez swoją działalność, możecie państwo sygnalizować coś czy reagować na to, ewentualnie kierować do tych organów, które są właściwe do tego, żeby się tym zająć.

Generalnie chciałbym raz jeszcze podkreślić ten pokaźny dorobek. To wszystko, co czynicie państwo, dobrze służy naszym samorządom. Dziękuję za informację, życzę powodzenia i tego, żebyście spotkali się państwo z takimi zdaniem, jakie choćby tutaj usłyszeliśmy ze strony pani dyrektor Wasażnik, jako przedstawicielki organu państwowego, a który korzysta z dorobku, który jest waszym udziałem. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych  
Bogdan Cybulski:**

Dziękuję panu przewodniczącemu, dziękuję państwu senatorom, licząc, oczywiście, na dalszą współpracę z państwa komisją. Jesteśmy do państwa dyspozycji, w obu obszarach. Jeżeli jakieś dane będą państwu potrzebne do prowadzonych analiz, proszę nam tylko dać sygnał, co państwa interesuje, chociażby przez sekretariat, a my będziemy się starali bardzo szybko przygotować państwu te dane, jeżeli tylko to będzie możliwe, a myślę, że tak.

Druga sprawa, proszę państwa – zakończę tę kwestię – dotyczyła łagodności. Część z państwa zna samorząd, jak to się mówi, gburą. Na gburze można złamać dębowy kij, a i tak on się nie zmienia. Działamy w samorządzie i wiemy, że często samo postawienie problemu, że wójt, burmistrz czy prezydent naruszył dyscyplinę... Tu nie ma często kogo karać, mówiąc szczerze, bo sama rozmowa jest kłopotliwa dla obu stron. Wiemy, że często ta odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych to jest pokłosie tak zwanej odpowiedzialności ogólnonadzorczej szefa, że często winę ponoszą jego urzędnicy.

Proszę państwa, ta karalność, powiem jedno, ma taki skutek, że samo postawienie problemu przed komisją dyscypliny finansów publicznych najczęściej powoduje, że tego typu naruszenia już nie mają miejsca. Nie zawsze, oczywiście, ale chcę powiedzieć, że dla tych ludzi nie jest delikatne nawet stwierdzenie, że to jest nagana, bo to jest dla nich bardzo poważny problem. Oni żyją w otoczeniu nie zawsze im życzliwym. Gdy tylko opozycja dowie się, że komisja ukarała ich upomnieniem, to zaraz krzyczy: no, właśnie, on nie umie gospodarować środkami publicznymi w gminie.

Kończę i dziękuję państwu za zaproszenie.

Oczywiście, możecie państwo liczyć zawsze na współpracę ze strony regionalnych izb obrachunkowych.

Dziękuję państwu bardzo.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Ja również dziękuję.

Na tym kończymy omawianie pierwszego punktu.

Teraz, no, króciutka, dwu-, trzyminutowa przerwa na rozprostowanie kóści i dla niektórych palaczy.

*(Przerwa w obradach)*

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Spodziewałem się, kiedy zapowiadałem poprzednio to posiedzenie, że gdy się dzisiaj spotkamy, będzie już druk z numerem i będziemy mówili o tym jako o fakcie dokonanym. No, rzeczywistość jest trochę inna. Nie miałem okazji dociec przyczyny, ale zostają jeszcze na jeden dzień, więc spróbuję troszkę zmobilizować kolegów z Sejmu, bo w tej chwili to jest w ich rękach. Pan minister udostępnił, żartobliwie mówiąc, swój własny dorobek, żeby uczynić z tego inicjatywę poselską. Niezależnie jednak od tego... No, do tej pory nie ma druku, ale za dzień, dwa dni, tydzień będzie, i będziemy mieli go dla siebie.

Otrzymałicie państwo, tylko nasi goście nie, trochę opinii na ten temat. Bardzo obszerny materiał przygotował wojewoda poznański.

*(Głos z sali: Nieżyczliwy.)*

*(Głos z sali: Gdzie jest ten materiał?)*

Nie, nie macie go państwo.

*(Rozmowy na sali)*

Równie bogaty materiał, z przeciwnego punktu widzenia, przygotował samorząd województwa śląskiego. To są dwa najpoważniejsze materiały, które otrzymaliśmy z województw.

Mamy też kilka dokumentów oceniających niejako z boku. Nie będę wymieniał wszystkich.

*(Głos z sali: Później jeszcze przewodniczący związku województw zrobił...)*

Zaproponował na końcu, żeby zmienić nazwę... Tak, jest i taki wniosek.

Ale mam przed sobą opinię profesora Niewiadomskiego na ten temat, która zachęca do tego, żeby iść głębiej.

Wczoraj zupełnie przypadkowo wpadł mi w ręce dokument. Nie bardzo nawet... Wprawdzie jestem upoważniony, ale zastrzegam się, że traktuję to jako nieoficjalny...

*(Głos z sali: Jest na stronach internetowych ministerstwa gospodarki.)*

Jest, tak? To jest dokument opracowany przez profesora Zaleskiego.

Odbyło się spotkanie u nas w Zielonej Górze, zorganizowane przez panią minister Gurbielową. Był minister ochrony środowiska... To była właściwie wstępna dyskusja nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007–2013. Tam udostępniono nam opracowanie profesora Zaleskiego, które państwo otrzymali również dzisiaj. Nie twierdę, że go przeczytałem, bo to zbyt obszerny dokument, ale w każdym razie ciekawy materiał, który również wskazuje na potrzebę jeszcze głębszego... Wprawdzie on się nie odnosi do tych rozwiązań, bo prawdopodobnie profesor Zaleski nie znał tego materiału, który my znamy, ale w każdym razie dotyczy on tej samej materii i w sposób szczegółowy, wnikliwy, analityczny wskazuje na to, że skoro przystąpiliśmy do Wspólnoty Europejskiego, to porównywalność naszych regionów z ich regionami, no, musi prowadzić do określonych zmian legislacyjnych. Dokument profesora Zaleskiego jest zresztą w kontekście zapowiedzi, że o ile w tej chwili, w okresie finansowym Wspólnoty do 2006 r., dysponujemy jednym zintegrowanym programem operacyjnym, regionalnym, o tyle na lata 2007–2013 ma być szesnaście odrębnych. I to jest właściwie dylemat, który wywołał to opracowanie – co należy zrobić i jak należy zrobić, ażeby przygotować samorządy wojewódzkie do wystąpienia jako samodzielne podmioty, żeby można było doprowadzić, no, po prostu do tego, żeby całe przeobrażenie nastą-



piło w międzyczasie. Mamy wprowadzić jeszcze dwa lata, ale to wymaga czasu i pewnych rozwiązań prawnych.

Rozmawiałem wczoraj z panią minister Gurbielową na ten temat, że doprowadzenie do tego stanu wymagałoby troszkę zmian, i to nie tylko w tej materii, o której tu mówiliśmy, ale również w ustawie o wsparciu polityki regionalnej. Po prostu chodzi o cały pakiet spraw...

Teraz powiem o tym, o czym rozmawialiśmy z panią dyrektor Wasążnik przed chwilą, w czasie tej krótkiej przerwy, a mianowicie, że na końcu wszelkich ruchów, o których my tu mówimy, trzeba widzieć wszystkie zmiany finansowe, bo to nie może się odbyć na zasadzie przesunięcia w budżecie z działu do działu. Będzie musiała być znowelizowana ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, czyli bardzo poważna...

W sumie, jeśli na to popatrzeć, to jest bardzo duża operacja, ale, w moim głębokim przekonaniu, warta tego, żebyśmy teraz, obok tej pilnej ustawy zdrowotnej, nad którą biedzi się Sejm, poświęcili jej czas i wysiłek, aby doprowadzić do celu. To byłoby znaczącym krokiem, przybliżającym do takiego modelu, że gospodarzem w województwie jest samorząd ze swoim organem, jakim jest marszałek, a wojewoda to ten, który stoi na straży prawa, jest przedstawicielem rządu. Chodzi o to, żeby uniknąć dualizmu. Może on nie jest taki bardzo... Ja unikam wszelkich dyskusji na temat wielkich oszczędności z tego tytułu. Nie dopatrywałbym się tutaj tego. Zważywszy na przystąpienie do Wspólnoty Europejskiej, jeżeli porównamy siebie i cały organizm tam funkcjonujący, to jest obawa, czy uda nam się uniknąć powiększenia stanu zatrudnienia w administracji. Obawiam się, że nie, że to będzie się działo w różnych sytuacjach, w różnym czasie. Ważne jest to, żeby doprowadzić do takiego poukładania tych kłódek, żeby faktycznie każdy robił, co do niego należy, żeby nie było...

Jednym z ważnych dylematów, które tu przedstawiono... Przypomnę, że one wszystkie wywodzą się z tego momentu, kiedy w 1998 r. dyskutowano nad modelem dwóch nowych ogniw samorządu i wszyscy trzęśli się nad tym, żeby nie zbudować zależności między gminą a powiatem, powiatem a województwem itd. To trochę uczyniło... Brak jakiegokolwiek... Ja nie chcę namawiać do tego, ale to troszkę skomplikowało sytuację i spowodowało wtedy, że administracja rządowa musi wypełniać tę lukę, bo ona jest pośrednikiem w wielu sprawach. Odeszliśmy dosyć daleko od tego ideału, jaki był i o którym przed chwilą mówiłem, to znaczy, kim powinien być wojewoda, kim marszałek. Nie zakładam, że jest możliwe do końca doprowadzić do takiego idealnego stanu, ale jest wiele rzeczy, które można będzie zrobić.

Przejdę już do konkretów. Spodziewam się, jak już wspomniałem na wstępie, że ten projekt powstanie. Jestem umówiony z sejmową komisją samorządu, że będziemy pracowali równolegle, nie czekając na... Ewentualnie wszystkie nasze uwagi, sugestie, propozycje będą przez nich przyjmowane, tak żeby można było już teraz to uzgodnić i uniknąć zarzutu, który mógłby na końcu się pojawić, że oto jakaś zasadnicza poprawka, zmieniająca nową ustawę, znalazła się w naszym dokumencie, kiedy już do nas trafił.

Za chwilę oddam państwu głos, z pytaniem, co do tej pory w swoich przemysleniach... Ale czym powinniśmy się przede wszystkim kierować? Wychodząc troszkę poza ten materiał, który mamy do dyspozycji, powinniśmy pewne rzeczy tak do końca, a nie połowicznie, przemieścić, żeby nawet to, co pani dyrektor Wasążnik będzie miała do zrobienia na końcu... Już bez jakiegoś połowicznego poszukiwania.

W moim przekonaniu pierwsza sprawa to rolnictwo – od początku do końca. Naprawdę wojewoda nie ma, nie powinien mieć, nic do roboty. Powinien mieć obok siebie dobrego doradcę, który się na tym zna, i to wystarczy, a właściwie wszystkie sprawy... No, i oczywiście organy kontrolne, które z natury rzeczy są przypisane wojewodzie.

A tu jest ciągła dyskusja. No, już nie mówię o tym, że szkoły rolnicze mają wrócić do ministra, bo to już zupełna... No, ale poszło tak. Lobby... Nie chcę już tego komentować, ale oprócz tego zaraz są ośrodki doradztwa rolniczego, które...

(*Głos z sali: Przepraszam, Panie Przewodniczący, ale obecnie są prowadzone w Sejmie prace nad ustawą o jednostkach doradztwa rolniczego, gdzie nadaje im się osobowość prawną, i ciągle są sytuowane przy wojewodzie.*)

Do tego właśnie zmierzam. Gdyby tak się pokusić o to, żeby popatrzeć na całą sprawę, to myślę, że wtedy byłby jakiś wymierny efekt, a nie tylko połowiczne rozwiązania w tej sprawie.

Tyle z mojej strony.

Proszę bardzo o dotychczasowe przemyślenia.

(*Senator Zbigniew Zychowicz: Można?*)

Proszę bardzo.

### **Senator Zbigniew Zychowicz:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący!

Ja to, co przygotował minister Mazurek...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Ale to jest rządowy projekt?

(*Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Nie.*)

A więc poselski...

(*Przewodniczący Zbyszko Piwoński: To tylko pomoc merytoryczna.*)

Traktuję te zmiany jako idące we właściwym kierunku, choć uważam, że powinniśmy dokonać inwentaryzacji wszystkich punktów, które powodują, że stosunki między wojewodą a marszałkiem dzisiaj dalekie są od ideału. To jest eufemistyczne określenie z mojej strony, bo one są często napięte, i niezależnie od tego, czy są to przedstawiciele tego samego ugrupowania politycznego czy przeciwnicy polityczni. A więc inwentaryzacja zagrożeń, czy punktów krytycznych, w mojej ocenie, jest potrzebna, aby te zmiany, które dzisiaj przed sobą mamy, no, poszły jeszcze głębiej.

Mam tu na myśli chociażby kreowanie polityki rozwoju regionalnego, w której dzisiaj wojewoda nie ma szczegółowych kompetencji, no, więc sięga po nie metodami nieformalnymi bądź stara się powiększać te, które ma. Rzeczą dotyczy kapitalnej kwestii, w mojej ocenie, a mianowicie środków z Unii Europejskiej, z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W zasadzie wojewoda w monitoringu wydatkowania tychże środków prawie że dubluje służby wojewody. Nie wiem, czy potrzebne są takie duże, kilkunastoosobowe wydziały tylko do samego monitoringu.

Samorządowcy, zwłaszcza ci w województwie, częstokroć podkreślają, że spory między wojewodą a marszałkiem dotyczą nie tylko kwestii precedencji, choć właśnie te kwestie przybierają najbardziej spektakularne formy sporów o to, kto, kiedy, kogo i w jakiej kolejności wita, kto pierwszy przecina... Ale dotyczą one też rozwoju regionalnego. I to ustawodawstwo wystarczy przejrzeć, by daćko je zmienić.

W mojej ocenie trzeba by przy tych zmianach, jakie się teraz pojawiają w tym akcie prawnym, który dotyczy trzydziestu czterech ustaw, jeśli dobrze pamiętam, jak mówił minister Mazurek, wziąć pod uwagę również te, które powinny być do tego dołączone. Mam na myśli chociażby ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, która jest ustawą, no, niedoskonałą i wiele rzeczy trzeba by w niej zmienić i nie widzę powodów... O tym pisze profesor Zaleski. Dalej, konieczne jest przyspieszenie prac nad ustawą o zasadach partnerstwa, o partnerstwie publiczno-prywatnym, bo dzisiaj jest to taka dziedzina, która wywołuje wiele kontrowersji. Na dobrą sprawę gminy czy samorządy, które chciałyby skorzystać choćby z założeń formułowanych implícite o tymże partnerstwie, no, nie mają właściwie mechanizmów, by nie być posądzanym o to, że stronniczo wybiorą jakiegoś partnera.

Był tutaj zasygnalizowany problem ośrodków doradztwa rolniczego. Całą ustawę o samorządzie województwa musielibyśmy przejrzeć, by zobaczyć, na ile przypisane województwu, czy samorządowi województwa, kompetencje znajdują oparcie w prawdziwych mechanizmach czy instrumentach, jakie samorząd województwa ma. Przypominam sobie na przykład kompetencje dotyczące rozwoju obszarów wiejskich, które są opatrzone takim hasłem, ale gdy przyjrzeć się instrumentom, w jakie samorząd województwa jest wyposażony, by tenże rozwój obszarów wiejskich realizować, to okaże się, że one są naprawdę iluzoryczne.

A więc tych spraw naprawdę jest sporo i uważam, że nasza komisja mogłaby wzbogacić tę ustawę. Skoro posłowie się ochoczo do tego nie zabierają, no, to mamy też argument, żeby im jeszcze coś podesłać. Ale sam krok jest naprawdę krokiem we właściwym kierunku, bo doszliśmy do sytuacji rzeczywiście absurdalnej, kiedy przedstawiciel rządu w terenie, w porównaniu z marszałkiem, czyli rzeczywistym gospodarzem województwa, no, jest wyposażony w armię ludzi, budżet – w przypadku mojego województwa cztery razy większy budżet ma wojewoda niż marszałek. Oczywiście, ja wiem, że za tym stoją określone zadania, inspekcje, straży, służby itd., ale też z tych funkcji tam, gdzie to jest możliwe, trzeba wojewodę, że tak powiem, odchudzić.

I na koniec, proszę państwa, właśnie spektakularna forma owych sporów. Zabiegałem długo o protokół precedencji kierowniczych stanowisk w RP i otrzymałem go wreszcie z ministerstwa. Tam są wymienione pięćdziesiąt dwa stanowiska, no i jest też dolana oliwa do ognia, bo wojewoda jest oczywiście przed marszałkiem w zasadach precedencji, nie wiedzieć dlaczego.

To tyle, Panie Przewodniczący, na początek.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Proszę bardzo o dotychczasowe przemyślenia, myśli, propozycje, sugestie, bo musimy wypracować jakąś metodę naszej pracy, żebyśmy w określonym czasie, jak już wspominałem na wstępie, zdążyli zgłosić poprawki i zabiec o to, żeby one już na etapie pracy sejmowej były przyjęte, z myślą o tym, żeby pójść głębiej, aniżeli do tej pory. Chodzi o to, żeby jak najbardziej zbliżyć się do tego ideału, kim ma być wojewoda, kim ma być samorząd wojewódzki.

Jakie są sugestie? Bo dzisiaj to jest luźna rozmowa.

*(Głos z sali: Szczegółów nie będziemy ruszać.)*

No, nie. Zresztą na razie nie możemy... Jakie są tylko ewentualne sugestie?

Proszę bardzo. Czy kto z państwa...?

Senator Matuszak.

**Senator Grzegorz Matuszak:**

Myślę, że powinno nastąpić rozstrzygnięcie, jaki jest ostateczny, docelowy model ustrojowy samorządu w Polsce, bo sprawa powiatów ciągle jest taka... Można powiedzieć, że one są, ale wszyscy to krytykują. Myślę, że pewną słabością jest to, że opieramy się na tymczasowym modelu ustrojowym samorządu w Polsce. To jedna sprawa.

Druga sprawa to, przynajmniej odnoszę takie wrażenie, to, że finanse samorządów właściwie tylko kosmetycznie się zmieniają. Chyba należałoby bardzo wnikliwie zastanowić się nad wzrostem dochodów, które są w gestii samorządu, także samorządu wojewódzkiego, czyli sejmików.

Myślę, że ciągle jest pewna tradycja, że wojewoda jest osobą numer jeden, no, między innymi, o tym mówił pan senator Zychowicz, w precedencji, a model samorządowy powinien akcentować osobę wybieraną w wyborach powszechnych. Niestety, taka tradycja pokutuje. Właściwie mamy do czynienia z pewną hybrydą, pewnym systemem, w którym jest część nowych rozwiązań i część starych, z silną pozycją wojewody. Wszelkie decyzje szczegółowe będą, można powiedzieć, nieco intuicyjne czy podejmowane w dość wątpliwy sposób, jeśli nie będzie jasno określonego kierunku. Wprawdzie deklaruje się, ale dość, jak powiedziałbym, niekonsekwentnie, że idziemy w kierunku rozwoju modelu samorządowego. Projekt, o którym rozmawiamy, jest krokiem w tę stronę, ale bardzo ostrożnym. To na pewno wiąże się z kadencją władz, między innymi Sejmu, Senatu.

Mam szereg wątpliwości związanych właśnie z tym, jaki ma być przyszły, docelowy model ustroju samorządowego w Polsce, który właściwie w konstytucji jest określony, ale tak naprawdę nie jest konsekwentnie realizowany w praktyce. Dziękuję.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Proszę bardzo, kto z państwa chce zabrać głos?

Proszę bardzo.

**Senator Apolonia Klepacz:**

Muszę powiedzieć, że chyba wszyscy jesteśmy zgodni, Panie Przewodniczący, co do tego, że ten rozdział kompetencji, obserwujemy to już od paru lat, musi być wyraźny, bo to jest rozdział kompetencji i odpowiedzialności. Często, jak obecnie obserwujemy, gdy obarcza się odpowiedzialnością władze wojewódzkie za poziom rozwoju danego województwa, to tak naprawdę nie bardzo wiadomo, do kogo to adresować, a ambitni wojewodowie też często podejmują pewne działania.

Myślę, że trudno nam w tej chwili rozmawiać. Co do pewnych zasad jesteśmy zgodni, ale diabeł tkwi w szczegółach.

Mam tylko taką uwagę o charakterze może szczegółowym. To przewijało się w materiale do projektu ustawy, który mieliśmy. Z tego materiału porównawczego wy-

nika, że często jest pomieszanie kompetencji nadzorczych marszałka i wojewody, nie do końca było to jasno i zdecydowanie podzielone.

Druga rzecz to jest problem wszelkiego rodzaju egzaminów państwowych. Egzaminy państwowe wynikające z prawa geologicznego, z ustawy o odpadach, prawa jazdy i tych wszystkich innych, są często również związane z pewnymi uprawnieniami państwowymi. Te osoby dostają się potem na listy wojewodów, jako osoby, które te uprawnienia mają. Warto by się też zastanowić, gdzie je w całości usytuować, czy właśnie u wojewody, czy jednak przekazać to do marszałka.

To tyle z oglądu materiałów, którymi do tej pory dysponowaliśmy.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Pan minister.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Jerzy Mazurek:**

Proszę państwa, oczywiście, możemy toczyć bardzo długie dyskusje. Jestem zdziwiony tylko tym, że wojewoda Nowakowski przysłał, z tego co pobieżnie przeczytałem, takie stanowisko, bo chcę powiedzieć, że te analityczne materiały analizowałem również z wojewodami, dwa razy, na Konwencie Wojewodów. Konwent Wojewodów przyjął pewną koncepcję oddania funkcji, a wojewoda Nowakowski nagle pisze takie rzeczy. Myślę, że wyciągnę z tego stosowne wnioski.

Ja powiem państwu, jaki jest tego kierunek i dlaczego tak się stało. Otóż urzędnicy, kiedy zobaczyli te propozycje, doszli do wniosku, że jest to sytuacja pewnego zagrożenia. Trzeba będzie odejść do marszałka, a parę lat już się pracowało, albo jeszcze więcej, w związku z tym jest pewne niebezpieczeństwo. Oczywiście, wojewoda Nowakowski napisał to, bo pewnie kilkunastu urzędników popatrzyło na te propozycje i je skrytykowało. W związku z tym nie brałbym tego typu opinii pod uwagę i bardzo bym prosił, żeby do urzędników administracji państwowej się nie zwracać o opinię, Panie Przewodniczący, a ja wyciągnę wnioski z tego zachowania, ze służbowymi włącznie.

Przeglądałem opinie, o których była mowa. One się nawzajem wykluczają. Otóż ktoś mówi, że dla powiatów wprowadzone kompetencje to totalny bałagan, a z kolei mam opinię związku powiatów, którą państwo dali, i tam wręcz wychwala się to i mówi się o tym w samych superlatywach.

Zdaję sobie sprawę z tego, że ten materiał może być pozostawiać pewien niedosyt, że można było pójść głębiej, ale myśmy uznali, że model przyjęty w Polsce jest modelem stabilnym, Panie Senatorze. Wiem, że niektórzy politycy wychodzą i mówią: a to zlikwidujemy powiaty, a potem za chwilę inny polityk się obudzi i że akurat miał dobry sen mówi: a może byśmy zlikwidowali te szesnaście województw, a zrobili osiem. To systematycznie się pojawia. Często wypowiadają się ludzie, którzy z samorządem mają niewiele wspólnego, tylko czytają gazety na ten temat i to jest ich cała wiedza.

Uważam więc, że reformy administracji państwa nie można robić częściej, takiej zasadniczej, niż co dwadzieścia lat, nie szybciej. Dajmy więc temu czas, niech te struktury państwowe się sprawdzą.

Oczywiście, jest pewien problem, bo niektórzy chcą tworzyć kolejne struktury. W związku z tym my zwrócimy się do państwa z propozycją, żeby znowelizować ustawę tak, że będzie się zakazywało tworzenia nowych gmin i powiatów do 2010r., dlatego że wbrew temu czegośmy oczekiwali, że będzie zachętą do łączenia się gmin i powiatów to, że daliśmy 5%... Tu są pieniądze, które gminy mogłyby pozyskać, ale one mówią: my nie będziemy się łączyć – chociaż mają po tysiąc pięćset mieszkańców. Co więcej, mam w tej chwili naciski, żeby tworzyć kolejne powiaty, i naciski polityków, żeby tworzyć nowe gminy.

W związku z tym będę występował do Wysokiej Izby o to, żeby ten zakaz tworzenia nowych gmin do 2005 r. przedłużyć do 2010 r., żeby nie było dalszego szatkowania mapy administracyjnej naszego kraju.

Nie będę się ustosunkowywał do takich propozycji, żeby marszałka zamienić na wojewodę, a wojewodę na marszałka. To moim zdaniem nie ma kompletnie znaczenia.

Uważamy, że są pewne zadania z różnych dziedzin życia, które wojewoda musi wykonywać i od tego nie można odejść. Zbyt dalekie pójście z kompetencjami do samorządów może się czasami stać niebezpiecznie dla państwa.

Rozmawiałem na ten temat z Hiszpanami. Oni ostrzegają przed tym, mówili mi wręcz, że za daleko poszli z kompetencjami regionów. Pamiętam te słowa, nocną długą dyskusję z Hiszpanami. I oni mają dużo racji. Państwo nie może z określonych zadań, a szczególnie z kontroli, się wycofać.

Po pierwsze, państwo musi mieć, jak mówiliśmy w poprzedniej części, pełną kontrolę nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, żeby sprawdzać, czy jest legalność podejmowanych uchwał, decyzji, czy jej nie ma. Po drugie, wojewoda powinien dalej pełnić funkcję zwierzchnika zespolonej administracji rządowej oraz funkcje inspekcyjno-kontrolne. Po trzecie – a chcę wymienić pięć tych zadań – nie można oddać zadań związanych ze strategicznymi interesami państwa w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zadań dotyczących obywatelstwa i cudzoziemców – tego nie możemy, moim zdaniem, dać samorządom. Po czwarte, zadania związane z funduszami strukturalnymi i przekazywaniem odpowiednich środków finansowych z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego, ale na ten pierwszy okres, do 2006 r., a od 2007 r., na rok kolejny Unii Europejskiej, i przekazać to, zresztą dzisiaj się nad tym dyskutuje, do szesnastu regionów, i niech politykę regionalną na swój rachunek prowadzą samorządy. Ale do 2006 r. to my bierzemy za to odpowiedzialność. To jest zresztą przesądzone. I po piąte, nie można oddać zadań związanych z pełnieniem funkcji organów wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego.

Tych pięć zadań, moim zdaniem, powinno zostać w gestii wojewody, a pozostałe trzydzieści sześć ustaw, co zaproponowaliśmy czy powstało w wyniku dyskusji, powinny być przekazane.

Będzie dość mocna dyskusja o sanepidzie. My, twórcy niektórych zapisów, uważamy, że sanepid powinien wrócić do powiatu i powinien być zespolony z administracją wojewódzką, czyli z wojewodą.

Proszę państwa, na przykład jest powódź, wojewoda może ściągnąć wszystkich i wręcz nakazać działanie, a sanepid nie, bo on ma administrację pionową, czyli szefa ma w Warszawie.

I druga sprawa: walczyłem o to w Senacie i wszyscy mi to przyrzekli, a potem się okazało, że nic z tego nie wyszło. Chodzi o Inspekcję Transportu Drogowego, którą

w pewnym momencie utworzono, była ona zespolona i nagle ją odłączono. Jaki mechanizm zadziałał, to ja wiem, i większość państwa też wie, ale nie będę teraz o tym mówił, Panie Senatorze, wytłumaczę to panu po spotkaniu, ze względu na młodzież, która nie powinna o takich mechanizmach wiedzieć.

W związku z tym jest propozycja, żeby to zespolić, bo jest to służba, która gdzieś daleko w Szczecinie działa – patrzę na pana senatora – a szefa ma w Warszawie. A więc uważam, że powinniśmy od administracji pionowej odejść, bo to musi być połączone w poziomie.

I to są te zmiany, które rząd będzie popierał, a przynajmniej Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Trochę się rozpędziłem, bo nie wiem, jak rząd – różne resorty mogą mieć różne poglądy.

*(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Tak jak było w przypadku inspekcji.)*

Na przykład w przypadku inspekcji transportu drogowego albo sanepidu, albo weterynarii, albo jeszcze innych...

*(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Dwóch resortów...)*

Ja w ogóle jestem przeciwnikiem Polski resortowej.

Pan senator powiedział o tych szkołach leśnych. To jest, proszę państwa, no, absurdalne. Jest jednak lobbing i żadne logiczne argumenty nie przemawiają. Za chwilę szkoły kolejowe będą przechodzić do ministra infrastruktury, medyczne też pójdą itd. Po co nam minister edukacji narodowej, skoro w każdym resorcie będzie jakiś mały minister?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tego nie zrobiono, ale w tej chwili jest taka możliwość – bo poprawiliśmy, Panie Senatorze, tę ustawę półtora roku temu – że minister kultury, jeżeli samorząd zechce, może oddać. Wtedy nie było tak, a dzisiaj jest taka możliwość. A więc to idzie w dobrym kierunku, mówię akurat o Ministerstwie Kultury.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Rozumiem, że pani dyrektor wychodzi, ale z myślą, ile będzie ją czekało roboty, jak to wszystko...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Rozumiem. Dziękuję bardzo.

*(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jerzy Mazurek: Przepraszam, że tak długo gadałem, ale... Pani dyrektor dała mi do zrozumienia, że powinienem już skończyć. Dziękuję uprzejmie.)*

Dziękuję.

Podzielim punkt widzenia pana ministra, że muszą być wyraźnie określone... Jesteśmy państwem unitarnym i nie możemy sobie pozwolić na jakieś odstępstwa od tego.

Poza tym przecież ja też miałem niejedną dyskusję. Pamiętam akurat przykład oświaty, którą decentralizowano... To dotyczyło chyba Kanady. Akurat mieliśmy grupę tu parlamentarzystów, którzy dopiero tu powiedzieli, że są tak nieporównywalne sytuacje i poziomy edukacji na terenie ich kraju, że po prostu jest to ze szkodą dla samej...

Tak że są pewne fundamentalne sprawy, o które musimy zadbać, i nie wolno doprowadzić do ich... Ale większość spraw, które tu się znalazły, jest zupełnie niepotrzebna, bo niczego nie daje.

Proszę bardzo, pan senator.

**Senator Stanisław Huskowski:**

Chciałbym się podzielić paroma uwagami, a w szczególności wypowiedzieć się co do pytania pana przewodniczącego, zadanego przed około dwudziestoma minutami, a mianowicie, czy są jakieś propozycje dalszej pracy nad tą ustawą, ażeby móc równoległe z Sejmem pracować nad tym samym materiałem.

Powiem tak: popieram, i sądzę, że będę popierał zawsze, każde działanie, które wzmacnia Polskę samorządową, przekazuje więcej kompetencji samorządom, pewnie dlatego, że sam byłem samorządowcem, ale też tak widzę państwo. Wydaje mi się, że ono będzie sprawniejsze, bardziej odporne na różne niebezpieczeństwa, ale popieram to też dlatego, że taki model panuje w Europie, w Unii Europejskiej. Chodzi o to, żeby nasze samorzady, a w szczególności najważniejsze, z tego punktu widzenia, samorzady wojewódzkie, wzmacniać, aby one mogły być partnerami dla województwa, dla samorządów regionalnych w państwach Unii Europejskiej.

Niestety, materiały dostałem bardzo późno, bo jestem przyjezdny, tak jak pewnie większość nas, i dopiero dzisiaj je odebrałem, więc nie zapoznałem się z nimi dokładnie, a w szczególności z opinią pana profesora Zaleskiego. Myślę jednak, że jest ona bardzo ciekawa i zwraca uwagę na wiele rzeczy, choć tylko pobieżnie ją przejrzałem, między innymi na konieczność zmian wielu przepisów i wielu ustaw.

Tak troszkę sceptycznie patrzę na możliwość współpracy z Sejmem i na realizację tego ideału, o którym mówił pan przewodniczący i który jest mi bliski, a mianowicie, żeby wojewoda zupełnie zmienił swoją funkcję, żeby był rzeczywiście strażnikiem państwa, a nie miał tych wszystkich kompetencji, które można naprawdę łatwo przekazać samorządowi wojewódzkiemu. Ale patrzę na to sceptycznie, bo myślę sobie, że do tego, aby zrobić daleko idącą reformę, głęboką reformę, potrzebne są bardzo silne centrum, silna wola polityczna i silna większość parlamentarna, żeby to przeprowadzić. Obawiam się, że w obecnym Sejmie to nie jest możliwe do przeprowadzenia i generalna reforma nie przejdzie. Myślę, że ustawę, która jest przedmiotem naszej dyskusji, można trochę poprawić, można trochę więcej kompetencji dorzucić, ale to nie będzie całościowa ustawa, która jest potrzebna. Mam nadzieję, że w najbliższych latach zostanie spełnione to oczekiwanie głębokiej reformy.

A na koniec tylko taka drobna uwaga, że już dwukrotnie na tej sali padły sformułowania, że skoro jest młodzież, to nie powinniśmy o pewnych rzeczach mówić. Myślę, że to jest bardzo niewychowawcze i bardzo niedydaktyczne, bo to znaczy, że politycy mają coś do ukrycia, mają swoje szwindle i brzydkie rzeczy, o których przy młodzieży nie chcą mówić. Lepiej powiedzieć najgorszą prawdę, niż mówić, że skoro jest młodzież to nie powiemy o pewnych rzeczach. Dziękuję.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Panie Senatorze, za każdym razem, kiedy padały te słowa, to w pewnym w tonie, który zarówno to najmłodsze pokolenie, jak i my rozumiemy, nie w tym dosłownym rozumieniu, o którym tutaj...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Rozumiem.

Proszę bardzo, bo chciałbym zamknąć dyskusję.



**Senator Aleksandra Koszada:**

Dziękuję bardzo.

Miałam nie zabierać głosu, ale zabiorę z uwagi na wypowiedź pana senatora, który mówił przed chwilą.

Myślę, że czy chcemy, czy nie chcemy, musimy się włączyć na etapie pracy sejmowej z uwagi na charakter Senatu, który na swoim etapie prac nie może wnieść już pewnych poprawek. W związku z tym, jeżeli nie będziemy pracowali równolegle – ja nie mówię razem, ale równolegle – to mogą nam uciec pewne sprawy.

Jeśli chodzi o samorządy, to zdaję sobie sprawę z tego, że dla takich rozwiązań nigdy nie będzie odpowiedniego klimatu, bo zawsze jedna strona będzie przeciwna. Zresztą mamy przykłady z opinii, że wojewodowie, czy przedstawiciele wojewodów, są przeciwni pewnym rozwiązaniom. Samorządy są za tym, obawiają się tylko o finansowanie w ostatecznym rozrachunku, bo są, również takie opinie, że wielokrotnie zadań samorządom się dokłada, a za tym nie idą pieniądze.

Myślę, że należy rzeczywiście zastanowić się nad tym, jak pracować równolegle z Sejmem, bo możliwe, że przedstawiciel będzie uczestniczył w pracach komisji, żeby się zorientować w sytuacji. Nie wiem jednak, czy cała komisja, chociaż nas jest niewiele, więc można się też zastanowić, czy na przykład w tej pierwszej dyskusji nie uczestniczyć. Sądzę, że ta praca musi... Jeżeli chcemy rzeczywiście coś zrobić, to powinniśmy pracować równolegle z Sejmem, ponieważ później już pewnych poprawek wprowadzić nie będziemy mogli. Dziękuję.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Chcę zaproponować, żebyśmy w tym momencie skończyli naszą rozmowę.

Podzielam punkt widzenia pana senatora Matuszaka, jednak z uwagi na czas i sytuację, o tym zresztą mówił przed chwilą pan senator Huskowski, proponuję, żebyśmy nie prowadzili dyskusji nad całym problemem, który mimo woli zresztą jest dość często kontestowany i dyskutowany, tylko to ograniczyli. Mamy przed sobą jedną sprawę, trzeba uporządkować ją jak najdalej, zrobić, co będzie możliwe, dokonać przemieszczenia funkcji na szczeblu wojewódzkim między samorządem wojewódzkim i wojewodą. I myślę, że na to nas stać w tej sytuacji. Do końca tej kadencji jeszcze to możemy zrobić. Już podarujemy... Ja też mam wiele wątpliwości odnośnie do powiatu, do innych, ale gdybyśmy zaczęli je ruszać, to prawdopodobnie zginęlibyśmy w dyskusji i nie doprowadzilibyśmy tego do końca. Chciałbym, żebyśmy ograniczyli się do tego, o czym mówiłem.

Druga sprawa – praca równoległa Senatu. Ja sobie wyobrażam, że ona powinna dotyczyć jednej kwestii – nie tego, co tam jest zapisane, co będzie przedmiotem obrad właściwej komisji w Sejmie, bo do tego i my będziemy mogli w pewnym momencie się odnieść, ale powinna ona polegać na prześledzeniu wszystkiego, czego nie ma w tym dokumencie, a co w naszym przekonaniu jest ważne, i z tym żebyśmy w porę trafili do Sejmu, bo nad tymi rozwiązaniami będziemy jeszcze i później mieli czas porozmawiać, natomiast nie będzie już czasu, jak mówiła pani senator, kiedy nie będzie to w ogóle zapisane. Chciałbym, żebyśmy ograniczyli tę naszą rolę i tę równoległą pracę do takich właśnie wątków.

Chciałbym prosić o upoważnienie... Znajdziemy już sposób posadzenia... Przepraszam, oczywiście, niedosłownie. Chodzi po prostu o to, żeby znaleźć odpowiednie osoby, które śledziłyby to i zaproponowały nam, że to jeszcze, i to jeszcze warto zrobić. Z tym ewentualnym dorobkiem... Będę się starał utrzymywać kontakt z Sejmem, ażeby to zrobić.

Ale z góry sobie mówimy, że w tej chwili horyzont czasowy funkcjonowania, zbliżający się koniec kadencji, daje jedynie szansę, żebyśmy ten jeden krok zrobili. Jeżeli to wykonamy, w moim przekonaniu, w znacznym stopniu zrealizujemy naszą uchwałę sprzed dwóch lat, a o to przecież chodziło, żeby uchwała, którą przyjął Senat, nie była pustym zapisem. A to jest między innymi...

*(Głos z sali: To jest jej realizacja.)*

To jest właśnie realizacja. Dlatego, jeżeli może skromniejsze ramy przyjmiemy, ale takie, które uda się nam wypełnić, to wtedy... Chociaż jestem, w pełni przekonany, że dalej będzie się toczyła dyskusja, a to że powiat jest mały, powinien być większy... Ale zostawmy to już następnym, którzy się będą tym zajmowali.

Czy w tej sprawie macie państwo odmienne zdanie? Nie.

A więc dziękuję. I w tym duchu będziemy pracowali. Przy różnych okazjach będziemy się informowali, co dzieje się w tej sprawie.

I już na zakończenie informacja o kolejnym posiedzeniu, takim nieplanowanym.

Jutro Sejm przyjmie ustawę o eurodeputowanych. Dzisiaj już dostałem informację, że przypadnie to nam, to znaczy naszej komisji. W związku z tym proponuję, żebyśmy się spotkali w przyszłym tygodniu, w czwartek 22 lipca, i nad tą ustawą się pochylili.

*(Głos z sali: Czy nie moglibyśmy się spotkać dzień przed posiedzeniem Senatu?)*

*(Głos z sali: Regulamin na to nie pozwala.)*

Tak, jest ten wymóg siedmiodniowy. Kiedy już są sytuacje wymuszone, że nie mamy czasu, to wtedy trzeba już łamać regulamin, na mocy któregoś tam... Ale ta ustawa będzie jutro przyjęta.

*(Głos z sali: W jakich godzinach będzie posiedzenie?)*

*(Głos z sali: Jeszcze to ustalimy, bo równocześnie mamy posiedzenie komisji ustawodawczej i w związku z tym...)*

Trzeba pogodzić czas pracy.

*(Głos z sali: Może o 11.15...)*

*(Głos z sali: No, nie wiem, zobaczymy.)*

Nie, nie, wcześniej...

*(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 05)*



Kancelaria Senatu

Opracowanie: Agnieszka Bernacka

Publikacja: Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851