



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Senat a samorządy terytorialne

Materiały z konferencji zorganizowanej
przez Wicemarszałka Senatu Marka Ziółkowskiego
pod patronatem Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza
12 kwietnia 2006 r.

Kancelaria Senatu
Warszawa 2006 r.

Projekt okładki:

MAREK KWIATKOWSKI

Opracowanie:

MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Redakcja techniczna:

JACEK PIETRZAK

ISBN 83-86065-67-2

Biuro Administracyjne

Dział Wydawniczy

Warszawa 2006 r.

Nakład 200 egz.

Spis treści

Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz	5
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	7
Senator Elżbieta Rafalska	10
WYSTĄPIENIA	
Ryszard Grobelny	15
Piotr Fogler	22
Mariusz Poznański	27
Stanisław Bodys	32
Rudolf Borusiewicz	37
Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz	40
Jerzy Regulski	42
Michał Kulesza	46
DYSKUSJA	
Arkadiusz Czartoryski	55
Andrzej Porawski	57
Barbara Imiołczyk	61
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	63
Senator Elżbieta Rafalska	64
Senator Przemysław Alexandrowicz	64
Senator Elżbieta Rafalska	69
Paweł Pytko	69
Felicja Gwincińska	72
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	73
Senator Elżbieta Rafalska	74
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	74
<i>Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 marca 2006 r. o współpracy Senatu z samorządem terytorialnym.</i>	<i>75</i>

Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz

Szanowni Państwo!

Wraz z panem marszałkiem Markiem Ziółkowskim, marszałkiem Krzysztofem Putrą, panią senator Elżbietą Rafalską, przewodniczącą senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, senatorem Przemysławem Alexandrowiczem, jako współgospodarzami konferencji, serdecznie witam gości, przedstawicieli samorządów różnych szczebli.

Dzisiejsze spotkanie jest związane z tym, że Senat chciałby być bardziej aktywny w przestrzeni samorządowej. Samorząd w zasadzie rozpoczął się w Senacie pierwszej kadencji, niedawno minęła rocznica uchwalenia ustaw. Decyzja ta była podstawą do tego, aby w Polsce mogła funkcjonować w pełni demokracja i aby obywatele mieli w pełni wpływ na to, co się w naszym kraju dzieje.

Przypomnę, że pan profesor Jerzy Reguński był tym, który z całym zespołem pracował nad pierwszymi ustawami. Senat jest miejscem mniej politycznym, mniej wstrząsają nim różnego typu konflikty. Niektórzy narzekają na senatorów, że nie uczestniczymy tak intensywnie w sprawowaniu władzy, w kontroli itd., ale to ma też swoje zalety.

Samorząd ma już ukształtowane miejsce w ustroju Rzeczypospolitej, co nie oznacza, że nie ma swoich problemów. My chcielibyśmy, abyście państwo te problemy wskazywali w taki sposób, żebyśmy mogli pomagać w ich usuwaniu.

Senat, jak powiedziałem, będzie bardziej aktywny w sferze samorządowej. Jeden z wicemarszałków w ramach podziału kompetencji, pan marszałek Ziółkowski, otrzymał właśnie zadanie utrzymywania kontaktu z samorządami oraz nadzorowania spraw ustawodawstwa dotyczącego samorządów.

Pani przewodnicząca Rafalska jest też bardzo aktywna w tej dziedzinie. Jest szefem komisji samorządowej. Zresztą podobnie jak w Sejmie, znacz-

na część senatorów przeszła przez samorzady. I to, że znajduje się w Senacie, jest w dużej mierze zasługą tego, że się sprawdzili w samorządach. To jest oczywiście normalna droga awansu, która być powinna. Ja odbyłem drogę odwrotną, co prawda, ale też mam doświadczenie samorządowe i wiem, jak samorząd jest ważny i jaką rolę w Polsce odgrywa. Ta rola zwiększyła się w momencie naszego wejścia do Unii Europejskiej i np. jeżeli chodzi o absorpcję funduszy, to przecież ma tu rolę kluczową. Osobiście chciałbym, żeby taką ta rola pozostała.

Oddaję prowadzenie konferencji panu marszałkowi Ziółkowskiemu.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Szanowni Państwo!

Chciałbym jeszcze raz serdecznie powitać wszystkich państwa na dzisiejszej konferencji. Jest to konferencja – chcę bardzo silnie to podkreślić – robocza, mająca być tylko jednym z elementów współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym w Polsce, jego organami i organizacjami samorządu a Senatem Rzeczypospolitej. Współpracy, mam nadzieję, która będzie stała, regularna, twórcza i pożyteczna. Przede wszystkim zaś przyczyniająca się do jak najlepszego funkcjonowania samorządów terytorialnych wszystkich szczebli w Polsce i do rozwiązywania problemów pojawiających się w ich codziennej działalności. Zapowiedzią czy wstępnym elementem określającym intencje Senatu była wspomniana już przez pana marszałka jednomyślnie przyjęta uchwała o tym, że Senat chciałby taką rolę pełnić. To jest uchwała o współpracy pomiędzy Senatem a samorządem terytorialnym. Oczywiście uchwała ta nawiązuje do rocznicy pierwszej ustawy samorządowej z 8 marca 1990 r. i do faktu, że właśnie w Senacie powstała inicjatywa ustawodawcza i Senat pierwszej kadencji doprowadził do uchwalenia tej podstawowej dla polskiego ustroju ustawy.

Jeszcze raz chciałbym serdecznie powitać w tym gronie pana profesora Jerzego Regulskiego, jednego z ojców tejże ustawy w pierwszej kadencji Senatu.

W uchwale Senatu najważniejszy jest ostatni akapit wyrażający wolę i swoiste zobowiązanie Senatu do współpracy z samorządem terytorialnym. Wszyscy wiemy, że samorzady sobie świetnie dają radę. Reforma samorządowa jest jednym z najbardziej udanych przedsięwzięć polskiej transformacji. Ale jednocześnie samorządowcy działający w swoich lokalnych samorządach, rozwiązujący codzienne życiowe problemy mieszkańców

swoich lokalnych wspólnot, stwierdzali niejednokrotnie, że niektóre rozwiązania należałoby zmieniać i udoskonalać. Mówili to jako praktycy, najlepsi znawcy konsekwencji stosowania uchwalonego prawa. Zatem projekty konkretnych zmian przedstawiane są i opracowywane w szczególności właśnie w tych reprezentowanych tu przez państwa organizacjach samorządowych. Senat Rzeczypospolitej chciałby być miejscem dyskusji, wymiany poglądów pomiędzy ustawodawcą i ekspertami a bezpośrednimi użytkownikami i odbiorcami tworzonego prawa.

Senat chciałby, ażeby samorzady i ich organizacje, mające konkretne problemy i co ważniejsze, pomysły na rozwiązanie tych problemów, mogły i chciały przyjść z nimi właśnie do Senatu. Oczywiście, zdajemy sobie sprawę, że w stosunku do niektórych rozwiązań są pewne sprzeczności interesów pomiędzy wspólnotami różnego typu. Dotyczy to na przykład subwencji oświatowej i sposobu, w jaki ona jest wyliczana. Ale wtedy Senat mógłby być także dobrym miejscem do wypracowywania zadowalających wszystkie strony mądrych i sprawiedliwych kompromisów. Zatem wydaje się, że to właśnie Senat, znakomicie czujący problematykę samorządową, może być miejscem podejmowania konkretnych inicjatyw ustawodawczych udoskonalających na podstawie praktycznych doświadczeń samorządowców istniejące prawo. Przy czym nie chodziło – i tutaj powtórzę myśl pana marszałka – o to, iżby tworzyć wielkie projekty, które miałyby wywoływać polityczne burze i kontrowersje, chodziłoby raczej o znalezienie konkretnych rozwiązań życiowych, a niezmiernie niekiedy uciążliwych problemów.

Podsumowałbym to tak, że nawiązując do bliskiej mi tradycji wielkopolskiej chciałbym, aby ta współpraca pomiędzy organizacjami samorządowymi i Senatem przybrała kształt legislacyjnej pracy organicznej, to znaczy zmieniającej tam, gdzie to jest niezbędne czy pożądane, konkretne rozwiązania ustawowe. Dobrze zatem, aby w dzisiejszej dyskusji wysłuchać, po pierwsze, tych propozycji zmian, które mają państwo jako ci właśnie, którzy stosują owo prawo, a potem proponują zastanowić się nad dalszymi konkretnymi już formami współpracy. Ta konferencja nie ma być konferencją samą dla siebie, ale ma rozpocząć stałą współpracę prowadzącą do konkretnych przedsięwzięć.

Jeżeli chodzi o te przedsięwzięcia, to oczywiście będą prowadzone w Senacie. Witam tu pana profesora Michała Kuleszę, również jako jednego ze współtwórców tych ustaw, o których wspominaliśmy. W każdym razie, wracając do głównego wątku, chciałbym podkreślić, że ta współpraca będzie przede wszystkim w gestii Komisji Samorządu Terytorialnego i Admi-

nistracji Państwowej. W związku z tym za chwilę chciałbym oddać głos pani senator Elżbiecie Rafalskiej, która reprezentuje tę komisję. Są na sali również wiceprzewodniczący tej komisji.

Dalszy ciąg konferencji widzę w sposób następujący. Po wystąpieniu pani Elżbiety Rafalskiej chciałbym prosić o krótkie wystąpienie najpierw pana Ryszarda Grobelnego, który przedstawi także problematykę metropolii, bo tematyka miast i metropolii właściwie ściśle się wiążą. Chciałbym, żeby potem pan Piotr Fogler zabrał głos jako wiceprezes Związku Województw, następnie Mariusz Poznański, Stanisław Bodys, Ludwik Węgrzyn i na zakończenie panowie profesorowie Jerzy Regulski i Michał Kulesza.

Teraz proszę panią senator Rafalską o zabranie głosu.

Senator Elżbieta Rafalska

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Jednym z najważniejszych wydarzeń okresu transformacji ustrojowej było odrodzenie się samorządu. Mówienie o tym w tym towarzystwie brzmi jak banał, ale myślę, że nigdy dość podkreślania akurat tego faktu, bo niektórzy o tym zapominają.

Jak ocenia pani profesor Teresa Rabska, żaden chyba akt prawny o wielkiej doniosłości ustrojowej nie został uchwalony w tak krótkim czasie co ustawa o samorządzie terytorialnym. Projekt tej ustawy był dziełem Senatu pierwszej kadencji. Fakt ten stanowi niewątpliwie jeden z niezaprzeczalnych fenomenów dokonujących się przemian III Rzeczypospolitej. Dziś Polska stoi samorządem. Samorząd okrzepł, jest mocno zakorzeniony, zmienił polską rzeczywistość lokalną. Był głęboko reformowany w 1998 r.

Reprezentuję Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w Senacie i w jej imieniu, korzystając z obecności tak znakomitych i tak zasłużonych dla samorządności polskiej osób serdecznie dziękuję i gratuluję wszystkich dotychczasowych dokonań. Szczególnie chylę czoło przed tymi, którzy byli orędownikami samorządu znacznie wcześniej, którzy rozpoczęli pracę nad koncepcją samorządu i którzy potem ten samorząd reformowali. Droga do parlamentu większości z nas wiodła przez samorządowe doświadczenia, więc w naturalny sposób jesteśmy też orędownikami idei samorządności. Może ciągle jesteśmy bardziej związani z samorządem lokalnym, bo tam byliśmy znacznie dłużej, niż z tą izbą, bo tu łączy nas doświadczenie dopiero kilkumiesięczne.

Samorząd się rozwija, doskonali, ale nie brakuje też opinii, że następuje pogorszenie warunków funkcjonowania samorządów. Przejawia się to

Senator Elżbieta Rafalska – przewodnicząca Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP.

w różnych obszarach, w niespójności norm prawnych. Jest to też zadanie, którym Komisja Samorządu Terytorialnego powinna się zająć.

Dużym problemem dla samorządów jest nadmiar regulacji prawnych, niestabilność prawa, zbyt duża częstotliwość zmian. Wszyscy o tym wiemy. Przedmiotowy zakres działania Komisji Samorządu Terytorialnego dotyczy organizacji funkcjonowania struktur samorządu, rozwoju regionalnego, finansów samorządu terytorialnego i gospodarki mieniem komunalnym. Zastanawiamy się, jako senatorowie, co możemy zrobić dla samorządów, jak możemy samorządom pomóc. Na pewno możemy słuchać, na pewno możemy liczyć się z opiniami samorządów, na pewno możemy z państwa bogatych doświadczeń korzystać. To możemy deklarować i z tego będziemy korzystać na pewno. Liczymy na współpracę ze środowiskami samorządowymi, naukowymi i ekspertami samorządowymi. Bez nich poważne zmiany chyba nie są możliwe. Ważni są w tej współpracy też partnerzy społeczni.

Jakie mamy zagadnienia w naszym komisyjnym planie pracy? To, o co dopominają się najczęściej i uważają za najpilniejsze samorządy z całej Polski, jest to ograniczenie i trudności w wykorzystaniu środków unijnych i mechanizm wdrażania funduszy strukturalnych. Zamierzamy dokonać oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego po reformie 2002 r., poznać te doświadczenia. Dokonana będzie ocena sytuacji finansowej wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji dochodów i wydatków w latach 2002 – 2005. Zajmiemy się nadzorem nad działalnością samorządu.

Ostatnie posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego dotyczyło obecnej sytuacji finansowej samorządu na tle zobowiązań, które są w jednostkach ochrony zdrowia. To jest bardzo trudna sytuacja finansowa dla samorządów, jeszcze dzisiaj niewidoczna, nieciążąca na sytuacji samorządów, ale na etapie wdrażania programów restrukturyzacji ochrony zdrowia i poręczania wysokich kredytów za chwileczkę stanie się to bardzo poważnym problemem finansowym samorządów, poważnie ograniczającym możliwość zaciągania kredytów, a więc też współfinansowania projektów unijnych. Jesteśmy w przededniu ujawnienia bardzo poważnej, pewnie trudnej sytuacji finansowej. Doświadczają tego te samorządy, w których dochodzi do likwidacji ZOZ albo są podjęte już decyzje o upadłości. To jest jeden z najpilniejszych problemów.

Zespół roboczy komisji przygotowuje projekt ustawy dotyczący inicjatyw obywatelskich, który uprawniałby mieszkańców do wnoszenia inicjatyw uchwałodawczych. Jesteśmy w roku specyficznym, bo w roku wyborów sa-

morządowych, a więc takim, w którym najsurowiej oceniają nas ci, którzy stawiają nas na naszych stanowiskach czy funkcjach w samorządzie, a więc przez wyborców. Ten rok jest trudny z powodów oczywistych, o których wiemy, to znaczy, że samorząd polski jest przesadnie upolityczniony i że jest to ciągle jedną z wad samorządu.

Liczę, że ten nasz plan pracy zostanie poszerzony o propozycje, które dzisiaj zostaną tu zgłoszone. Ale nam plan pracy piszą też ustawy i projekty, które przygotowuje Rada Ministrów, które docierają do nas z Sejmu. Powiem może o kilku ustawach, które są na styku działań samorządowych. Na pewno będą to ustawy związane z Narodowym Planem Rozwoju, projekt ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, o restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Ważny jest tu projekt związany z siecią szpitali w Polsce, ale ten projekt będzie na pewno po wyborach, a więc dopiero w listopadzie. Przygotowana będzie informacja o skutkach obowiązywania ustawy o dochodach i po jej analizie sformułowane zostaną propozycje ewentualnych zmian do ustawy o dochodach jst.

Mamy projekty związane ze spółdzielniami socjalnymi, z zatrudnieniem socjalnym, budownictwem socjalnym. Bardzo ważne projekty ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zmiana ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a więc to są też te ustawy, które do samorządowej komisji senackiej dotrą i które w przyszłości będą przedmiotem prac.

Liczę na współpracę z państwem, na wskazanie tych obszarów, którymi senacka komisja powinna się zająć.

Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo pani przewodniczącej.

W tej chwili chciałbym prosić pana prezesa Związku Miast Polskich, prezydenta Poznania, Ryszarda Grobelnego.

Wystąpienia

Ryszard Grobelny

Panie Marszałku! Pani Przewodnicząca! Szanowni Państwo!

Jak rozumiem, będę w tej chwili wypowiadał się też w imieniu Związku Unii Metropolii Polskich jako jeden z członków zarządu. Sprawy Unii Metropolii są w większości sprawami wspólnymi ze Związkiem Miast Polskich. Oczywiście jest inny rozkład akcentów, co naturalne. Do Związku Miast Polskich należą miasta od tych największych metropolitalnych, z Warszawą włącznie, po bardzo małe, więc spraw do przejrzenia będzie bardzo dużo, a do Unii Metropolii, siłą rzeczy, tylko sprawy dotyczące metropolii.

Na wstępie chciałbym serdecznie podziękować za podjętą uchwałę senacką, właściwie nie tyle za podjętą uchwałę, bo nie w jej treści czy w fakcie powstania uchwały leży jej znaczenie, ile za to, że Senat chce się zainteresować w specjalny sposób sprawami samorządowymi. Myślę, że to jest bardzo potrzebne. Z jednej strony Senat ma te tradycje, o których pan marszałek i pani przewodnicząca mówili, a z drugiej strony mam wrażenie, że ciągle istnieje pewna konieczność obrony idei samorządności terytorialnej. Ona się – chcę podkreślić to dość wyraźnie – zmieniła od momentu, kiedy powstawała. Może to jest taki szczegół prawny, ale w pierwszej ustawie samorządowej był jednoznaczny zapis dotyczący domniemania kompetencji gminy. On mówił wprost, że jeżeli coś nie jest zastrzeżone do kompetencji innych organów publicznych, to jest w kompetencji gminy. Wydaje się, że choć ten zapis pozostał, to został on istotnie zmieniony w ustawach finansowych. Ustawy finansowe mówią jednoznacznie: jeżeli nie ma ustawowej kompetencji do wydatkowania pieniędzy, to nie można ich wydać. Czyli inaczej mówiąc, jeżeli ustawa nie wskazuje zadania, które

Ryszard Grobelny – prezes Związku Miast Polskich.

można zrealizować – a zadania w większości realizuje się poprzez przeznaczenie pieniędzy – to znaczy, że nie wolno się tym zająć. W praktyce interpretacja przez organy nadzoru idzie właśnie w tym kierunku i to jest istotna zmiana w filozofii samorządności. Postrzegamy ją potem w poszczególnych ustawach, w poszczególnych aktach prawnych. W związku z tym twierdzę, że ciągle istnieje konieczność pewnej obrony samorządności.

Warto także przypomnieć o tym, że ciągle nie jest powszechny pogląd, że samorzady terytorialne są elementem organów administracji publicznej. Gdzieś pojawiają się jeszcze opinie, że są czymś przeciwnym w stosunku do władzy publicznej, że są jakąś organizacją pozarządową. Mam wrażenie, że czasami wśród gremiów zarówno rządowych, jak i uchwałodawczych taki pogląd się przewija.

Powiem jeszcze szczegółowo o tym, co jest dla mnie najważniejsze, również z racji tego, czym się interesuję najczęściej w samorządzie, a więc sprawach finansowych.

Chciałbym powiedzieć o kilku problemach legislacyjnych, które mają charakter generalny i którymi, moim zdaniem, należałoby się zająć. Z jednej strony muszę powiedzieć, że w tej chwili w Polsce istotnym brakiem jest brak polityki miejskiej jako elementu, który powinien się pojawić i który, naszym zdaniem, w istotny sposób może warunkować dostęp do niektórych środków Unii Europejskiej. W programach Unii Europejskiej pojawia się w tej chwili bardzo silnie akcentowana dyskusja o polityce miejskiej. Z jednej strony – i to jest słuszne – jest polityka w stosunku do wsi. Ona jest bardzo potrzebna, bo interesem naturalnym Polski, a mógłbym także powiedzieć, że i miast, jest rozwój obszarów wiejskich. Ale z drugiej strony, jest w tej chwili sytuacja, że wiele problemów społecznych koncentruje się właśnie w miastach. Jest rzeczą oczywistą, że problemy społeczne będą narastały w Polsce właśnie ze względu na rosnące dysproporcje w poziomie dochodów, w dostępie do poszczególnych usług publicznych, łącznie z dostępem do pracy. W związku z tym te elementy będą się koncentrowały w miastach. Może dochodzić, zresztą już w tej chwili w wielu miastach dochodzi, do pauperyzacji poszczególnych obszarów miejskich. Bez sensownej polityki miejskiej nie uda się przeciwdziałać tego typu zagrożeniom społecznym.

Środki europejskie powinny być między innymi wydatkowane właśnie na cele o nastawieniu społecznym, a nie nastawieniu materialnym. Inwestycje materialne powinny służyć rozwiązywaniu problemu społecznego. Na to zwracamy uwagę. Nie mogę powiedzieć, żebyśmy się w pełni z tym poglądem przebili do gremiów rządowych i to jest element, o którym warto

dyskutować, a skądinąd, jak powiedziałem, wiemy, że niektóre środki europejskie mogą być niedostępne dla Polski, jeśli takiej polityki miejskiej w Polsce nie będzie. A to już byłoby bardzo dużym zagrożeniem.

Dodatkowym elementem, który muszę podkreślić, jest problem aglomeracji. Wiele problemów jest jeszcze silniej widzianych w aglomeracji. Aglomeracje w tej chwili składają się z miast, które są centrami aglomeracji, i z miast, które są miastami satelickimi, jak i z obszarów wiejskich. Wydaje się, że w tej chwili niezbędna jest polityka dla całego obszaru metropolii, łącznie z pojawieniem się instrumentu zarządzania metropolią. Dzisiejsze zarządzanie, oparte na pełnej separacji i niezależności poszczególnych struktur i braku instytucji, które mogłyby być instytucjami współpracy na terenie metropolii, jest poważnym zagrożeniem rozwojowym. Akurat na to także zwraca w tej chwili uwagę rząd polski. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wyraźnie podkreśla, że część środków europejskich jest zagrożona, dlatego że nie ma instytucjonalnych instrumentów współpracy między gminami. One są dzisiaj oparte na zasadzie pełnej dobrowolności i braku konsekwencji. Mamy w Polsce przypadki, że kilka samorządów wnioskowało o środki europejskie jako pewne konsorcjum, po czym pojedynczy samorząd się z tego wycofuje, w konsekwencji cały projekt jest zagrożony. W tym momencie występuje zagrożenie już nie tylko dla tej jednej gminy czy dla gmin sąsiednich, ale zagrożenie w ogóle dla wykorzystania funduszy unijnych, szczególnie funduszy przedakcesyjnych dla całego naszego kraju. W przyszłości trzeba więc będzie na to bardzo wyraźnie zwrócić uwagę.

Toczy się, szczególnie w Unii Metropolii, bardzo ciekawa dyskusja. Są już pewne propozycje wstępne w poszczególnych metropoliach polskich. Wydaje się, że jednym z rozwiązań mogłoby być przyjęcie albo ogólnej reguły dotyczącej zarządzania metropolią, albo, ponieważ metropolie w Polsce są jednak bardzo zróżnicowane co do systemu funkcjonowania, być może przyjęcie takiej koncepcji, że każda metropolia miałaby odrębny, swój własny, także być może ze społeczeństwem danego regionu przedyskutowany system funkcjonowania metropolii.

Myślę, że istotnym elementem jest uporządkowanie kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego. To jest szczególnie widoczne po doprowadzeniu do bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów, gdyż zmieniła się konstrukcja organu samorządowego, jego uprawnienie, także społeczne, natomiast w bardzo niewielkim stopniu zmienił się zakres kompetencyjny. Tak naprawdę zmieniła się tylko jedna kompetencja, poza kompetencją powoływania wójta, burmistrza czy prezydenta,

mianowicie kompetencja możliwości ustanawiania regulaminu organizacyjnego urzędu. Pozostałe kompetencje zostały takie same jak poprzednio. To nie jest właściwe. To nie jest właściwe po obu stronach.

Z jednej strony wyraźnie w tej chwili prezydent ma nieco silniejszą pozycję niż poprzednio, ale z drugiej strony, w związku z tym, powinna w pewnym zakresie zostać wzmocniona funkcja kontrolna rady. Wydaje się, że są to elementy istotne. Wiem, że ten pogląd, który przedstawię, nie wszyscy samorządowcy podzielają, ale z jednej strony powinno być wyraźne rozdzielenie, które kompetencje są kompetencjami stanowiącymi rady, i powinny to być przede wszystkim kompetencje uchwałodawcze, konstruujące system samorządowy, a kompetencje wykonawcze powinny być jednoznacznie przypisane prezydentowi. Ale z drugiej strony trzeba by wyposażyć radę w rzeczywiste instrumenty kontroli, w pewną samodzielność.

Dzisiaj w praktyce – myślę, że państwo przewodniczący w dyskusji gdzieś też podkreśla – biuro rady jest biurem urzędu miasta, więc organem pomocniczym organu wykonawczego, czyli prezydenta, a ma służyć jako pomoc w pracy rady. Jest to w niektórych miastach obszar pewnego konfliktu. Niepotrzebnie. Wydaje się, że takich konfliktów trzeba by w praktyce unikać. Być może przy dyskusji o kompetencjach jednostek organu samorządowego należałoby poważnie wrócić do dyskusji o kategoryzacji gmin czy kategoryzacji jednostek samorządu terytorialnego w ogóle. Jednostki samorządu terytorialnego nie są identyczne. Mogę dać bardzo prosty przykład: powołanie dyrektora szkoły w gminie, w której jest jedna szkoła, jest ważnym wydarzeniem gminnym, jednym z najważniejszych, bo szkoła jest jednym z najważniejszych elementów funkcjonowania społeczności. W mieście wielkości Poznania powołanie dyrektora jednego z czterystu placówek oświatowych jest natomiast elementem w skali gminy niezauważalnym, jest po prostu zwykłą, codzienną pracą, ponieważ raz na pięć lat się go powołuje, w związku z tym powołuje się osiemdziesięciu dyrektorów rocznie średnio, nawet trochę więcej. W związku z tym widać, że jest zupełnie inna odpowiedzialność w poszczególnych jednostkach. Środowiska samorządowe od początku postulują, że powinny się pojawić elementy kategoryzacyjne. Dzisiaj jest tak naprawdę jeden element kategoryzacji gmin przy ordynacji wyborczej w zależności od liczby mieszkańców. Właściwie pozostałych elementów kategoryzacji nie ma. Być może przy dyskusji o kompetencjach organów należałoby wrócić do dyskusji o kategoryzacji gmin.

Jednym z istotnych elementów, chyba jednym z najważniejszych w samorządach, są problemy oświatowe. Samorządowcy wiedzą, że tutaj jest od

40 do 60% budżetów, szczególnie gminnych, nieco mniej w powiatach i nieco mniej w województwach. Ale wszędzie jest to jeden z elementów najistotniejszych. Zarówno funkcjonowanie oświaty, jak i finanse oświaty są w praktyce elementem najważniejszym.

My oczywiście różnimy się w poszczególnych strukturach samorządowych, nawet mamy pewne konflikty, jeśli chodzi o subwencje oświatowe, ale w jednym się zgadzamy, że powinny być opracowane standardy oświatowe. Przypomnę pewien casus ustawowy. W Karcie Nauczyciela, co było błędem, bo nie powinien to być element Karty Nauczyciela, był zapis, że w rozporządzeniu Rady Ministrów te standardy oświatowe mają być określone. Ponieważ w poprzednim rządzie takie rozporządzenie nigdy nie powstało, co Najwyższa Izba Kontroli wytknęła rządowi, w związku z tym rząd wyszedł z inicjatywą ustawodawczą, żeby taki obowiązek wykreślić z ustawy. I został on wykreślony. Powinny się te standardy pojawić.

Dziś mogę powiedzieć, że mamy przeświadczenie, poniekąd potwierdzone słowami ministra, że prawdopodobnie rząd takich standardów nie opracuje, ponieważ rząd zdaje sobie sprawę, że opracowanie tych standardów oznaczałoby przyznanie się do tego, że oświata jest w Polsce niedofinansowana. Ale myślę, że nawet zakładając, że samorządy muszą dofinansowywać oświatę poza subwencją oświatową, to dla systemu funkcjonowania oświaty i systemu funkcjonowania samorządu w Polsce opracowanie standardów jest niezbędne. I tutaj na pewno potrzebna jest nam współpraca parlamentu polskiego. Myślę, że można znaleźć kompromis co do finansowania, ale trzeba jasno publicznie powiedzieć, jaki standard państwo polskie oferuje obywatelowi, a potem zastanowić się nad źródłami finansowania. Być może jakiś procent finansowania ze środków własnych czy dochodów własnych samorządu będzie niezbędny, bo państwa polskiego nie będzie stać na inne systemy finansowania. Jeżeli tak jest, to trzeba to po prostu otwarcie powiedzieć, uznać, i samorządy też by musiały taką prawdę przyjąć.

Jest wiele innych, bardzo szczegółowych problemów, ja je też przedstawię na piśmie, ponieważ poszczególne struktury samorządowe mają wypracowane stanowiska dotyczące problemów legislacyjnych i możemy je przedstawić. Chciałbym jeszcze powiedzieć o jednym istotnym, który w Związku Miast budzi bardzo poważne napięcia, mianowicie jest to kwestia zarządzania drogami. Na terenie miast jest do czterech zarządców dróg, co prowadzi do poważnego konfliktu. Z tego konfliktu, jak sądzę, wynika również to, że jest grupa miast prezydenckich, które mają około albo tuż poniżej stu tysięcy mieszkańców, a nie mają uprawnień powiatu. Wtedy

pojawia się dodatkowy konflikt. Mamy miasta czterdziestotysięczne, które mają uprawnienia powiatowe, i mamy miasta dziewięćdziesiąt tysięcy, które nie mają uprawnień powiatowych, a chciałyby mieć. Mamy również takie miasta, które kiedyś zrzekły się uprawnień powiatowych, na przykład Wałbrzych, a teraz bardzo chciałyby je mieć i nie bardzo można do tego wrócić. Wydaje się, że jednak trzeba by uelastyczyć ten system i doprowadzić do tego, że miasta, które spełniają pewne kryteria, powinny mieć prawo stać się miastami grodzkimi, co oczywiście, niestety, powoduje to, że trzeba wrócić do dyskusji o mapie powiatów w takich przypadkach. Tego się nie da uniknąć, nie można chować głowy w piasek.

Chciałbym na zakończenie powiedzieć o pewnych możliwych formach współpracy z parlamentem, bo na pewno znaczenie uchwały przejawia się dopiero w praktyce. Z jednej strony jest możliwość podejmowania na szczeblu senackim inicjatyw legislacyjnych. Myślę, że my jesteśmy otwarci na tego typu dyskusje. Z drugiej strony, co w praktyce jest znacznie ważniejsze, to udział w pracach legislacyjnych, które się toczą nad bieżącymi ustawami. One są dla nas bardzo często bardzo znaczące. Także z doświadczenia mogę powiedzieć, że to właśnie z izbą senacką często ta współpraca była łatwiejsza, dlatego że w Sejmie jest więcej napięć, jest więcej różnych grup lobbingsowych, które oddziałują. Nie mamy co ukrywać, to było na przykład bardzo wyraźnie widoczne w ustawie o planowaniu przestrzennym. Tak więc niektóre elementy można poprawiać w dobrej współpracy z Senatem, w związku z tym oprócz tych inicjatyw legislacyjnych oczywiście oczekivalibyśmy współpracy bieżącej i ze swej strony deklarowalibyśmy chęć takiej bieżącej współpracy przy rozwiązywaniu poszczególnych problemów. Szczególnie nas boli to, że w wielu ustawach nie ma oszacowanych skutków finansowych. Jest to wymóg ustawowy, ale w praktyce jest nie zawsze stosowany. Bardzo rzadko jest uwzględniany, kiedy to są inicjatywy poselskie, nie zawsze, kiedy są to inicjatywy rządowe. Często zdarzało się, że rząd pisał w uzasadnieniu do ustawy, że trudno jest obliczyć skutki finansowe albo skutki finansowe są trudne do określenia ze względu na... Prawda jest taka, że przy pewnych założeniach, które można by dyskutować, do każdej ustawy można określić jej skutki finansowe. Oczywiście w pewnym przybliżeniu, bo nigdy one nie będą dosłowne. W związku z tym, przy ogólnej zasadzie, my będziemy się zawsze domagali tego, żeby ustawy, które mają skutki finansowe, były samorządom rekompensowane. Bo proszę zwrócić uwagę na jeden bardzo ważny element, że my mamy obowiązki ustawowe do realizacji bez względu na poziom dochodów. Nikt z nas tych obowiązków nie zdejmuje. W związku z tym, jeśli nam się zabie-

ra dochody albo dokłada zadań, to pojawiają się poważne napięcia w realizacji zadań ustawowych.

W niektórych gminach, samorządach bogatszych, które mają nieco lepszą elastyczność finansową, można zrezygnować z części zadań, nie rozpoczynać inwestycji, ale w samorządach słabszych nie ma nawet takiej możliwości. Są takie samorządy w Polsce, które nie mają żadnej elastyczności finansowej. Tak więc na to byśmy chcieli przede wszystkim zwracać uwagę.

Jestem naprawdę wdzięczny za to dzisiejsze spotkanie. Myślę, że ono bardzo dobrze wróży praktycznej współpracy na szczeblu samorządów i parlamentu polskiego.

Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo, Panie Prezesie.

Chcę powiedzieć, że pan prezes reprezentował dwie organizacje, to znaczy Związek Miast Polskich i Unię Metropolii Polskich, do czego został upoważniony.

Obecnie chciałbym prosić pana Piotra Foglera, wiceprezesa Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, o zabranie głosu.

Piotr Fogler

Panie Marszałku! Pani Przewodnicząca! Szanowni Państwo!

Spróbuję zasygnalizować tylko kilka obszarów, bo rzeczywiście tematyka jest ogromnie bogata. Na wstępie przyłączam się do podziękowań za wolę tej współpracy, jaką Senat wyraża, jeśli chodzi o współdziałanie w zakresie problematyki samorządowej z organizacjami samorządowymi i ze wszystkimi podmiotami. To bardzo cenna inicjatywa i z całą pewnością do niej się przyłączymy i będziemy się do tej współpracy starali jak najlepiej przyłożyć.

Podzielałam pogląd, że reforma samorządowa jest, czy była, jak ktoś mówi, najlepszą, najbardziej udaną reformą Rzeczypospolitej, ale chcę też jednoznacznie i stanowczo powiedzieć, że jest reformą niedokończoną. Trzeba mieć świadomość, że to jest reforma, która utknęła w którymś miejscu około czterech, pięciu lat temu i od tamtej pory w zasadzie nic się nie dzieje. Są minimalne ruchy, przesunięcia kompetencyjne, są jakieś, nazwałbym to, sygnały, zaznaczone kierunki, ale tak naprawdę to wszystko tkwi w pół kroku i ta reforma czeka cały czas na postawienie, jeśli tak można powiedzieć, kropki nad i, w szczególności mówię o najmłodszym dziecku reformy samorządowej, czyli o samorządzie wojewódzkim, który reprezentuję.

Jest tu cały szereg spraw do rozstrzygnięcia. Wydawało nam się w każdym razie jeszcze stosunkowo niedawno, że zostały przesądzone ustrojowe kardynalne zasady odnośnie do samorządu województwa, mianowicie to, że to samorząd województwa jest gospodarzem terenu, województwa, wojewoda natomiast jest przedstawicielem rządu w terenie i jest instancją nadzorczą. Taka filozofia tej ustawy o samorządzie województwa, reformie przyświecała, tak ją cały czas rozumieliśmy. Być może źle to odczytuje-

Piotr Fogler – wiceprezes Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej.

my, ale mamy sygnały, że ostatnio filozofia myślenia, zresztą nie tylko tego rządu, się zmienia. Myślę, że to jest tylko pewien splot nieporozumień, że jest to pewna retoryka polityczna. Na koniec omawiania tej kwestii chciałbym powiedzieć, że tak jak w poprzedniej kadencji była uprawiana retoryka, nazywałbym ją umownie prosamorządowa, a niewiele z niej wynikało, tak mam nadzieję, że w tej chwili być może pojawiła się niezamierzona retoryka nie do końca samorządowa, a będzie z niej coś pozytywnego dla samorządu wynikało.

Mówię o tym nie dlatego, że widać jakieś zagrożenie, bo nie chciałbym przesadzać, tylko mówię o tym dlatego, że reforma samorządowa na szczeblu wojewódzkim wymaga przesądzenia, rozstrzygnięcia i dokończenia. To jest pierwszy kompleks spraw.

Druga sprawa, o której chciałbym powiedzieć, to kwestia całej problematyki związanej w najbliższych latach z Agendą 2007–2013 i funduszy europejskich, gdzie samorząd województwa ma odgrywać bardzo istotną rolę. Nam wszystkim bardzo zależy, zarówno samorządom wojewódzkim, jak wszystkim samorządom w Polsce, aby proces związany z prawidłowym rozpatrywaniem, przydzielaniem, aplikowaniem środków finansowych był połączony też z jasną logiką i filozofią na wszystkich szczeblach decyzyjnych. Tu jest niezbędna bardzo klarowna i ścisła współpraca przede wszystkim z rządem, ale także z parlamentem i ze wszystkimi innymi instancjami, które w tym procesie będą brały udział.

Żeby tylko dotknąć tej problematyki, chciałbym powiedzieć, że bardzo istotnym elementem, szczególnie teraz, przy zadaniach wojewódzkich, przy opracowywaniu regionalnych planów operacyjnych, przy rozstrzyganiu pewnych spraw, które o kierunkach inwestowania tych środków będą przesądzały, niezbędna jest strategia rozwoju kraju. Bardzo boleję nad tym, że pewne prace, które od dwóch, trzech lat były prowadzone w tym zakresie, zostały w pewnym sensie zaniechane, być może słusznie, ja nie chcę bronić absolutnie koncepcji LPR-ów itd., natomiast musi istnieć strategia rozwoju kraju. Jako hasło tylko to w tej chwili rzucam, bowiem nie powinno być tak, że my tworzymy pewne programy, które bardzo często są koncertem życzeń, a dopiero potem na bazie tych dokumentów coś się będzie próbowało tworzyć. Powinno być odwrotnie, powinny być określone kardynalne zasady, reguły gry i dopiero w dostosowaniu do tego powinny być tworzone programy, które schodzą na niższy szczebel. Dotykam tylko tej problematyki, by nie przedłużać teraz swojego wystąpienia.

Trzeci blok spraw to sprawy związane już z samym samorządem województwa, z jego funkcjonowaniem. Chciałbym poddać państwu pod roz-

wagę zastanowienie się nad statusem samorządu województwa. Tu małeńka dygresja. W ciągu ostatnich dni spotykałem się z wieloma delegacjami zagranicznymi. Mam bardzo liczne kontakty i w tej chwili akurat jest okres rewizyt różnego rodzaju regionów u nas na Mazowszu. Nie dalej jak dwa dni temu było spotkanie z delegacją i przedstawicielami Dumy obwodu moskiewskiego. To trochę inne standardy, inne sposoby funkcjonowania. Ale chcę państwu jedną rzecz dla porównania pokazać. Region obwodu moskiewskiego jest podobnej wielkości co Mazowsze. Jest to region, w którym jest dokładnie tyle samo deputowanych, czyli naszych radnych, co u nas w sejmiku mazowieckim, ale jaka jest istotna różnica. Różnica ta polega na tym, że każdy z tych radnych ma swoje biuro w terenie utrzymywane przez państwo, ma kilku asystentów i jest zawodowym radnym. To jest zresztą pewnym standardem w wielu krajach. Ja nie biję się o status materialny. Oni powiedzieli nam, że doszli do wniosku, że jeżeli chcieliby działać w sposób profesjonalny, odpowiedzialny na takim obszarze jak ich obwód, jeśli chcieliby żądać od swoich przedstawicieli, żeby pracowali rzeczywiście w sposób oddany, a pracują przynajmniej dwa, trzy razy w tygodniu, oni muszą być w Moskwie na różnych posiedzeniach, to sobie nie wyobrażają, żeby miała być to praca społeczna albo żeby gdzie indziej zawodowo mogli pracować. Poddaję pod rozwagę fakultatywną możliwość dopuszczenia bycia radnym zawodowym przynajmniej niektórych funkcyjnych osób. Podnoszę to nie tylko z powodu tego doświadczenia moskiewskiego, bo jest to obecne w rozmowach z wieloma przedstawicielami różnych regionów także w innych krajach europejskich

I jeszcze jeden element, który wydaje mi się istotny, też z tego samego zakresu. O tym wspominał prezydent Grobelny przed chwilą, mianowicie: biura rady a prezydenci miast. Otóż jeśli jest dobrze, to jest dobrze. Ale w sytuacji, w której istnieje, a może istnieć, zwłaszcza w takiej strukturze jak duży samorząd regionalny, pewna gra, napięcie między tak zwanym urzędem marszałkowskim a kancelarią sejmiku, jest bardzo złe, że ta kancelaria sejmiku jest częścią urzędu marszałkowskiego. To powinien być jednak trochę oddzielny byt, mający swoje możliwości samodzielnego funkcjonowania, recenzowania, kontynuowania tego, co robi władza wykonawcza.

Proszę mnie zrozumieć, ja nie mówię tego dlatego, że akurat z tej pozycji w tej chwili na to patrzę. Jest koniec kadencji, być może nie będę tego dalej robił, ale widzę ten problem z doświadczenia szesnastu lat w samorządzie, bo tyle lat w samorządzie pracuję, od samego początku w 1990 r. Tu patrzę na profesora Kuleszę, bo wczoraj odbyło się spotkanie, rozmawialiśmy o różnych sprawach i właśnie profesor mówił o pewnym entuzjaz-

mie podejścia do państwa obywatelskiego. Wszystko się zgadza, ale jednak trzeba stawiać na mniejsze grupy, mniej liczne, ale na profesjonalizm. Nie możemy pozwolić sobie w tej chwili na to, jeśli decydujemy o miliardach, o olbrzymich inwestycjach, aby to było jak gdyby pospolite ruszenie, które jest tylko i wyłącznie takim ruchem, nazwijmy, społeczników czy ludzi, którzy chcą działać dla dobra wspólnego. Taki ma być cel. Ale muszą być instrumenty do tego, żeby móc w sposób profesjonalny i w sposób właściwy to realizować.

Ostatnia kwestia. Otóż nie chciałbym się narazić w szczególności twórcom reformy samorządu wojewódzkiego, ale poddałbym pod rozważenie, czy najszcześniejsze w polskiej tradycji i myśleniu o gospodarzu województwa jest to, że to akurat właśnie marszałek województwa jest organem wykonawczym, a wojewoda jest organem kontrolnym. Czy nie powinno być jednak trochę inaczej? Gospodarzem województwa w polskiej tradycji był zawsze wojewoda, czy nie tak to powinno wyglądać? To nie jest istotne. Ale jeśli mówimy o pewnych znaczeniach, pewnych odniesieniach... (*Głos z sali*: Nazwach). Tak. Chodzi tu o nazwę. Ja nie postuluję tutaj zmiany, bo to nie w tym rzecz, natomiast my bardzo często zauważamy, że właśnie w tym nazewnictwie też tkwi klucz do pojmowania pewnych rzeczy, zwłaszcza u przeciętnego obywatela.

Spraw szczegółowych jest bardzo wiele. Takich, które powinny być przedmiotem wnikliwej, szczegółowej dyskusji. Ja poruszyłem tylko kilka problemów, które codziennie nas dotykają.

Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo, Panie Prezesie.

Rozumiem, że to wojewoda ma wodzić wojów na bitwę, jak sama nazwa wskazuje.

Piotr Fogler

**Wiceprezes Zarządu Związku Województw Rzeczpospolitej
Polskiej**

To był tylko taki przykład, który pochodzi ze środowisk samorządowych. Ja nie jestem do tego przekonany w stu procentach, ale podnoszę to, ponieważ zostałem do tego zobowiązany.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo.

Teraz chciałbym oddać głos panu Mariuszowi Poznańskiemu, przewodniczącemu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. Proszę bardzo, Panie Przewodniczący.

Mariusz Poznański

Panowie Marszałkowie! Panie Ministrze! Szanowni Państwo!

Wiele mógłbym powtórzyć z tego, co tutaj mówił pan prezydent Grobelny, ale ponieważ są to sprawy uniwersalne, dotyczące nas wszystkich, skrócę swoje wystąpienie tylko do pewnych kwestii, które – jak uważam – na początku należałoby poruszyć.

Po pierwsze, chciałem podziękować panu marszałkowi Ziółkowskiemu za uczestnictwo w naszym zgromadzeniu, a panu marszałkowi Borusewiczowi za zaproszenie na dzisiejsze nasze spotkanie. Muszę przyznać, że bardzo dobrze została odebrana przez delegatów XX Zgromadzenia Związku Gmin Wiejskich bezpośrednia obecność pana marszałka na tym zgromadzeniu. Jednocześnie zgromadzenie ogólnie wyraziło także olbrzymie poparcie dla uchwały Senatu, która została podjęta. Jediną uwagę, jaką mógłbym tutaj zgłosić, Panie Marszałku, bardzo nie lubimy w samorządzie słowa „szczebel”, ponieważ szczebel kojarzy się z drabiną, bo to po drabinie wchodzi się po szczeblach.

Samorząd terytorialny to kompetencje niezależne ogniwa samorządu terytorialnego. I jeżeli można prosić o takie ewentualnie w przyszłości formułowanie myśli, to prosimy o ogniwo, a nie szczebel. Przynajmniej w gminach jesteśmy za takim rozwiązaniem. To taka drobna dygresja. Tak wolimy, bo to lepiej brzmi. A tak to niektórym starostom wydaje się, że mogą gminą zarządzać, marszałkom zresztą także. Prosimy więc, żeby uszanować te nasze samorządowe poglądy.

Uchwałę Senatu przyjęliśmy, po pierwsze, z dużym zadowoleniem i pełną nadzieją. Z zadowoleniem dlatego, że ta współpraca się tak szeroko ot-

Mariusz Poznański – przewodniczący Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej.

wiera. Uważaliśmy zawsze, że Senat jest miejscem, gdzie łatwiej nam, samorządowcom nasze argumenty przedstawiać i że jest to także miejsce, w którym znajdujemy partnera do lepszego zrozumienia sytuacji, jaka jest w administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, ponieważ jest tu mniej polityki. Przyjeliśmy też z nadzieją, że powstrzymamy wspólnie proces, o którym tutaj mówiła także pani senator Rafalska, przewodnicząca komisji, dotyczący sytuacji samorządu terytorialnego, w której to przekazuje się nam od wielu lat zadania, po pierwsze, niedofinansowane, a po drugie, czasami takie zadania, na które w ogóle nie ma środków finansowych.

Nie będę tego katalogu spraw wymieniał, ale takim klasycznym przykładem, o którym tutaj wszyscy mówimy, jest oświata. Chcę powiedzieć o tym z punktu widzenia sporu, który toczy się między Związkiem Miast Polskich a Związkiem Gmin Wiejskich na temat finansowania oświaty. Miasta uważają, że gminy wiejskie zabierają im pieniądze, mamy lepszy algorytm od lat. Podam tylko jeden przykład. Jesteśmy z prezydentem Grobelnym sąsiadami; ja mam gminę wiejską, on ma miasto. Mam naprawdę dobrą strukturę, jeżeli chodzi o oddziały, utrzymuję się w granicach 24–26 dzieci w oddziale. Jeszcze dwa lata temu 72% subwencji oświatowej przeznaczano na płace nauczycielskie. W ubiegłym roku na płace nauczycielskie poszło 100% środków. Na rok 2006 płace nauczycielskie to jest 106% środków otrzymywanej subwencji. Pytam więc, co dalej?

Chociażby z tego prostego przykładu wynika, jak ten system jest bardzo niedofinansowany. Owszem, można się spierać, ile kosztuje szkoła wiejska, ile miejska, ale widać, że system jest niedofinansowany. I dlatego wspólnie domagamy się ustalenia standardów w oświacie, o czym już mówiono, bo to jest nasze wspólne dzieło. To nie dotyczy tylko oświaty, uważam, że powinno także dotyczyć opieki społecznej, gdzie standard minimalny powinien zostać określony. Powinien zostać określony standard minimalny w służbie zdrowia. My powinniśmy naszym mieszkańcom powiedzieć, na co stać nasze państwo w tych wszystkich obszarach. I na ten minimalny standard muszą być zapewnione środki z budżetu państwa. A jeżeli samorząd coś chce zrobić więcej, to niech to będzie chwałą samorządu. W takiej sytuacji należy także wesprzeć gminy najbiedniejsze.

Bardzo dobrze, że komisja senacka w tej chwili zajmuje się „rozpływem” środków finansowych w dochodach. Przychody – wydatki. Tego będziemy się domagać od każdego rządu, bo bez tego nie ma rzetelnej debaty na temat rozdziału środków finansowych, tylko są one dzielone bez głębszej analizy. W zależności od tego, kto silniejszy, kto mocniejszy, kto ma

większe przywileje, kto silniej nacisnie, jaka grupa związkowa. Nie może być tak, że polski Sejm czy nawet polski wójt będzie ulegał naciskom pewnych grup społecznych, które chcąc wyrwać coś z budżetu staną i zaprotestują. Nie będzie dobrze w państwie, jeżeli tak będziemy reagowali na różne zdarzenia społeczne. A jesteśmy w sumie wspólnie odpowiedzialni za realizację zadań na rzecz obywateli.

Drugą zasadą nie może być to, żeby poziom świadczonych usług, zarówno w oświacie, jak i w służbie zdrowia czy w opiece społecznej zależał od zamożności gminy. Nie może tak być, żeby słaba gmina, która ma olbrzymie bezrobocie, która ma niewielkie możliwości finansowe, której subwencja oświatowa stanowi prawie 70% wydatków, pozostała sama sobie wobec świadczenia usług. Dla mnie przerażająca jest sytuacja, gdy biedny wójt musi wypłacać 7 złotych stypendium socjalnego co miesiąc dla uczniów – działając wbrew ustawie, ale nie mając pieniędzy – bo to źle o nas wszystkich świadczy. Trzeba naprawdę poważnie nad tym problemem się zastanowić. Jeżeli wprowadzamy nawet jakieś programy dodatkowe, niech będą one najpierw przemyślane i będą na nie zapewnione odpowiednie środki finansowe. Musimy także monitorować skuteczność ich wdrożenia. Tak więc w swojej ocenie bardzo mocno liczę na polski Senat, na panów marszałków, na komisję, że wreszcie doprowadzimy do tego, że przy projektach ustaw zawsze będą wykazywane ich skutki finansowe. I to nie teoretyczne, ale praktyczne, i że ktoś będzie te skutki finansowe oceniał. Nie tylko strona rządowa, ale także inni eksperci, chociażby po stronie samorządowej, żeby posłowie czy senatorowie, którzy muszą podjąć ostateczne decyzje, mieli świadomość, jak te decyzje wpłyną na realizację naszych wspólnych zadań wobec obywateli. Myślę, że to jest najważniejsze przesłanie.

Tego od wielu lat nie udało mi się osiągnąć. Zawsze były to mgliste, niedofinansowane rzeczy, które nam przekazywano, a jednocześnie ograniczano. I włączono samorząd terytorialny w dług budżetu państwa. Bo chcę powiedzieć, że my zostaliśmy w roku 2006 ograniczeni możliwością zaciągania kredytów z 60% na 29,3%. A przecież główne zadłużenie jest po stronie budżetu państwa, gdzie przekroczenie wynosi ponad 55% PKB, w tym udział samorządu wynosi niecałe 4%. Można więc powiedzieć, że należy się jeszcze zastanowić, jak głęboko można samorząd dociążyć i jak głęboko można jeszcze ograniczać. Bo pewna grupa samorządów, a szczególnie dotyczy to samorządu wiejskiego, po prostu staje się niewydolna, co grozi niewykonywaniem zadań publicznych na rzecz naszych obywateli.

O różnych sprawach mógłbym jeszcze długo mówić, ale jestem w tej dobrej sytuacji, że jestem po XX Zgromadzeniu Związku Gmin Wiejskich

i w wielu kwestiach mamy wypracowane stanowiska, które dostarczymy panu marszałkowi i pani przewodniczącej. Mamy także w wielu kwestiach propozycje zmian legislacyjnych dotyczących tego całego obszaru.

Myślę, że warto jednak o jednej sprawie jeszcze powiedzieć. Właśnie w Senacie chciałem zaapelować o to, o czym wielokrotnie mówiłem na różnych naszych spotkaniach i konferencjach. Myślę tu o przywróceniu właściwej atmosfery sprzyjającej pełnieniu funkcji wójta, burmistrza, prezydenta. O to chciałem prosić. Nie stworzymy jej odbierając tym funkcjom – ja tylko bardzo krótko przypomnę – najpierw nagrody, potem odprawy: ograniczenie do dwunastu pensji, potem były ograniczenia dotyczące podjęcia pracy po zakończeniu kadencji dla wójta, burmistrza, prezydenta i wreszcie klasyczna trzynasta pensja i pat, w którym znalazła się dzisiaj połowa samorządów w Polsce. Jedni wypłacili, drudzy nie wypłacili, nie wiadomo, jak się na dobrą sprawę zachować w okresie wyborczym.

Trzeba dążyć w Polsce do odbudowania autorytetów. Bo niszcząc autorytet wójta, niszczy się autorytet posła, senatora czy ministra. Przecież wiadomo, że ograniczanie zarobków sprzyja korupcji i nikt mnie nie przekona, że jest inaczej. Pewna wysoka pensja to jest właśnie odejście od korupcji, to jest pewność działania, to jest także możliwość spokojnego działania czy to w obszarze gminy, czy ministra. Wydaje mi się, że powinniśmy wspólnie popatrzeć w tej chwili na problem odrodzenia autorytetów w Polsce, bo bez tych autorytetów nasi wyborcy odchodzą praktycznie od czynnego życia publicznego. Oczywiście jest to tak samo ważne jak to, czy w gminie znajdują się wolne środki na realizację zadań inwestycyjnych. Bo w gminach wiejskich po prostu wolnych środków już nie ma.

Pan prezes Związku Miast Polskich mówił, że nie ma polityki miejskiej i wskazuje, że jest polityka wiejska. My mówimy, że racjonalnej polityki wiejskiej nie ma. Ta polityka jest niespójna. Do dzisiaj zarówno w obszarze rolnictwa, jak i w obszarze funkcjonowania gminy ta polityka jest niespójna. My to stwierdzamy w wielu miejscach, analizując różne dokumenty. Między innymi nie ma już Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Powstał nowy dokument pt. Narodowa Strategia Spójności. Co chwilę dokumenty inaczej się nazywają, co chwilę nad innymi dokumentami pracujemy.

Dobrze by było, żeby pewne rzeczy uporządkować także w trakcie tej debaty, np. dotyczące tego, jak wykorzystywać skutecznie środki Unii Europejskiej. My tutaj mamy propozycje, one są zawarte w materiałach, nie będę ich więc w tej chwili przedstawiał. Mamy wiele sugestii, jak to zrobić, żeby wszystkie kategorie jednostek samorządu terytorialnego mogły w równo-

mierny sposób z tych środków korzystać, a nie żeby powstawały w tym obszarze konflikty związane z tym, że marszałek, który jednocześnie jest beneficjentem, dzieli te środki finansowe. Obecna propozycja, jeszcze dalej idąca, rządu, jest taka, że to wojewoda będzie zatwierdzał marszałkowi. Ostatnio dowiedzieliśmy się, że to, co marszałek z sejmikiem ustali, wojewoda będzie zatwierdzał. Trzeba się więc wreszcie zdecydować, gdzie ta decyzja musi zapadać i kto jest w regionie faktycznym gospodarzem. Już na etapie regionalnym powinien nastąpić podział środków finansowych: to jest do dyspozycji marszałka, to jest do dyspozycji dużych miast, które mają swoje aspiracje, a ta część puli pieniędzy jest przeznaczona na rozwój obszarów wiejskich.

Bez takich wstępnych proporcji, bez opracowania tego i bez wskazania programu krajowego, regionalnego, powiatowego i gminnego, bez spójności tych programów, rzeczywiście nie potrafimy, w moim przekonaniu, skutecznie wykorzystać środków, których jest dużo i które powinniśmy z wielką odpowiedzialnością za nie wykorzystać na rozwój Polski, a nie tylko na zaspokajanie politycznych ambicji różnych grup, czy to posłów, czy to w sejmiku, czy w innym miejscu.

Tu powinni działać także eksperci, którzy powinni oceniać te wnioski i to nie na etapie pełnej dokumentacji technicznej pozwolenia na budowę, bo to jest bez sensu, my nie jesteśmy krajem bogatym, ale potworzyliśmy po sześć, po siedem wniosków pełnej dokumentacji, wydaliśmy dużo pieniędzy, z czego jeden wniosek jest zrealizowany. W związku z tym proponujemy, żeby najpierw był pewien konkurs pomysłów, przyznanie promes dla tych pomysłów i dopiero później realizowana pełna dokumentacja. To są podstawowe kanony, o które Związek Gmin Wiejskich będzie wnosił. W dalszej dyskusji, jeżeli będzie taka okazja, przedstawię szczegóły naszych rozwiązań.

Dziękuję bardzo.

Stanisław Bodys

Ja również chciałem dołączyć się do podziękowań za to dzisiejsze spotkanie.

Panowie Marszałkowie! Panie Ministrze! Panie i Panowie!

Otóż nie uniknę niestety powtórzeń, proszę o wybaczenie, ale postaram się mówić krótko.

Wydaje mi się, że bardzo istotną w tej chwili sprawą, w której Senat mógłby być sprzymierzeńcem, w pewnym stopniu mecenasem dobrych rozwiązań, jest wykorzystanie środków unijnych w kolejnym okresie programowania. Jesteśmy teraz na etapie konsultowania różnych dokumentów strategicznych i już widzimy pewne zagrożenia. Mówimy to również ministerstwom, mówimy to na spotkaniach z marszałkami. Bo z punktu widzenia polskiej prowincji, a prowincja to brzmi dumnie, dzisiaj można powiedzieć – akurat pochodzę z Lubelszczyzny – że regiony słabsze – wiemy, że Lubelszczyzna do takich należy, będzie miała też swój program – walczą o środki na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych regionów w kraju. Ale ja również widzę, że potrzeba zabiegać o to, aby wyrównywać dysproporcje wewnątrz regionów. Bo polityka, która teraz przy środkach ZPOR-owskich na przykład jest stosowana, pozostawia wiele do życzenia jak Polska długa i szeroka, jak mówią wójtowie, burmistrzowie, prezydenci. Jak pogodzić natłok słusznych celów, mnóstwo wniosków, gdy jest mniej środków finansowych?

Kiedyś powiedziałem, że wierzę panelistom. Nie wierzę im. Składaliśmy mnóstwo wniosków – to jako przykład, jak można środki nierównomiernie podzielić albo w taki sposób, że będą się tylko enklawy rozwijały w poszczególnych województwach, a nie będzie w tym żadnego sensu, żadnej myśli przewodniej. Dzisiaj mówimy, że potrzeba pewnych zmian,

Stanisław Bodys – prezes Zarządu Unii Miasteczek Polskich.

że potrzebne jest partnerstwo w regionie. To jest dobry pomysł. Tylko jak to partnerstwo wypracować? Myślę, że to jest trudna sprawa, ale jest szansa na to, żeby właśnie środki unijne były lepiej wykorzystane, a przez to zmniejszane dysproporcje rozwojowe. Myślę, że Senat może tu pewną ważną rolę spełnić, bo będziemy się odnosić do różnych rozwiązań i potrzebne będą pewnie zmiany w prawie.

Bardzo chciałem to podkreślić, bo dostrzegamy duże problemy, które po tym sześcioletnim okresie mogą się jeszcze bardziej pogłębić. Chodzi tu o możliwości rozwojowe również poszczególnych gmin. Jest istotne to, co prezydent Grobelny zauważył, że nie ma też mechanizmów, które by zmuszały w jakiś sposób czy wiązały gminy do rozwiązywania problemów w momencie, kiedy się podejmują zadania, a później się wycofuja.

Dostrzegam jeszcze inny problem, mianowicie taki, że dzisiaj każda gmina, nawet najmniejsza, i tu właśnie kłania się też między innymi kategoryzacja, chciałaby wszystko mieć u siebie: i gospodarkę komunalną dobrze rozwiniętą, i wysypisko, i oczyszczalnię ścieków. Nie ma takiej potrzeby. Ale jak sprawić, żeby samorządy tak współpracowały, żeby były to działania prowadzone w pewnym obszarze funkcjonalnym? Dlatego jest też ważne, żeby oprócz polityki rozwoju obszarów wiejskich – to, o czym tutaj się mówi, że brak jest również polityki rozwoju obszarów miejskich – mówić o rozwoju obszarów funkcjonalnych, bo ta przestrzeń między metropolią a obszarami wiejskimi też musi być wypełniona. Musi być konsensus przy rozwoju tych terenów, który musi być również uwzględniony w prawodawstwie. Warto o tym też pamiętać. Jest to sprawa na pewno niełatwa, bo ktoś powiedział ostatnio, że metropolie są lokomotywą w rozwoju regionów. Na pewno, ale lokomotywa sama nie pojedzie. A jeśli pojedzie sama, to czy sama dla siebie ma jeździć? Też nie. Mamy więc bardzo trudne wyzwania, jeśli chodzi o zrównoważony rozwój regionalny i lokalny.

Myślę, że bardzo istotne w deklaracjach, które tutaj padły odnośnie do poprawiania prawa, konkretnych rozwiązań, jest dzisiaj najbardziej palący temat, czyli oświata. Jak Polska długa i szeroka, jest bardzo istotny i dla dużych miast, i dla mniejszych, i dla gmin wiejskich. Jakie są paradoksy, mogą podać przykład, jak potrzebne są standardy, jak potrzebna jest kategoryzacja. To jest notabene jeden z nielicznych postulatów, który od samego początku odrodzonego samorządu jest ponawiany, od pierwszych konferencji samorządowych, a nie doczekał się w ogóle jakiegokolwiek zmierzania się z tym problemem.

Standaryzacja jest bardzo istotna. W naszym stowarzyszeniu uczestniczą miasta i gminy. Są ciekawe przypadki, gdzie widzimy, jak algorytm różni-

cuje. Otóż jest jeden przykład miasta i gminy, gdzie szkoły zostały skoncentrowane na terenie miejskim, bo był taki czas, że trzeba było koncentrować, dowozić dzieci. Mówiono, że będzie lepsze wykorzystanie. I teraz wiadomo, jaka jest subwencja dla tych szkół. A w drugim przypadku szkoły są skoncentrowane na terenach wiejskich, w mieście, w miasteczku jest mniej czy na przykład jedna – i subwencja jest zdecydowanie lepsza. Dwie sąsiadujące jednostki samorządowe, a jakże duże zróżnicowanie. Musimy coś z tym zrobić, stąd te płynące nieustannie apele. Tym bardziej że z kolei standardy w oświacie to jest również pomoc władzy centralnej – parlamentu, rządu w racjonalizacji wydatków i racjonalizacji sieci szkół. Dzisiaj z tym się borykają wójtowie, burmistrzowie, którzy muszą nieraz walczyć, w cudzysłowie, ze społecznością lokalną przy racjonalizacji sieci, bo to oznacza likwidację jednej czy drugiej małej szkoły, której mieszkańcy bronią jak niepodległości. A w momencie powstania takich standardów byłoby zdecydowanie łatwiej taką sieć racjonalizować, byłoby to pewne narzędzie. Dlatego tak istotna jest to sprawa, o czym tutaj koledzy też mówili.

Co do pewnych konkretnych rozwiązań, propozycji, to oczywiście będziemy je mieli i złożymy na piśmie, ale już teraz chciałbym zasygnalizować to, co wójtowie, burmistrzowie zgłaszają ze swojej praktyki. Mianowicie wymaga pewnych zmian ustawa o własności i najmie lokali. W tej chwili, jak Polska długa i szeroka, są problemy z dostarczaniem lokali socjalnych na eksmisje. Bardzo szybko samorządy mogą stać się, duże słowo, bankrutami, ale w pewien sposób tak, ponieważ dysponując tak ograniczonym zasobem socjalnych mieszkań musimy jeszcze dostarczać lokale na eksmisje. A jeżeli ich nie ma, są różne procedury, gdzie trzeba by dopłacać. Takie sygnały płyną z całego kraju. Wyobraźmy sobie małe miasteczko, gdzie jest duża spółdzielnia, która może zrujnować budżet miasteczka. Może zrujnować, bo jeżeli nie masz lokalu socjalnego, powinieneś dopłacać. A jak demoralizująco to działa. Lokatorzy tylko czekają, żeby gmina płaciła bądź dostarczała dobre lokale.

W tym kontekście istotne jest tutaj to, co rząd stara się czynić w kwestii pomocy w budowie mieszkań socjalnych. Ja bym jeszcze dodał kwestię pomocy w remontach, naprawie mieszkań, które już są. Bo szybciej osiągniemy efekt, który pozwoli pewne problemy lokalowe najbiedniejszych mieszkańców, będących w najtrudniejszej sytuacji rozwiązać i po części pomóc spółdzielniom mieszkaniowym, bo niewątpliwie spółdzielnie mieszkaniowe mają z tym problemy.

Powiem również o prozaicznej sprawie, która tyczy ustawy o pracownikach socjalnych. Nawet nie dostrzeżliśmy, że w szybkim tempie powstała

dość specyficzna grupa pracowników socjalnych, gdzie jest specyficzna, powiedzmy, forma kształcenia. Dzisiaj na przykład, choć jest duże bezrobocie wśród ludzi z wyższym wykształceniem, pedagogów, psychologów, nie mogą oni w szybkim trybie zdobyć kolejnego zawodu, umiejętności, żeby pracować w szeroko rozumianych ośrodkach wsparcia. Jest to specyficzny tryb kształcenia, tak zwanego specjalistycznego, gdzie trzeba zaczynać jak gdyby od początku. To pewien paradoks, a całkiem silna grupa – o lobby tutaj mówiliśmy – właśnie takich służb socjalnych powstała. My zgłaszamy taką uwagę i będziemy mieć konkretne propozycje.

Kwestia podziału kompetencji, co jest bardzo istotne przy dokończeniu przemian ustrojowych. Po ostatniej zmianie dotyczącej bezpośrednich wyborów organów wykonawczych w gminach dobrze by było ściśle ustalić kompetencje między radą, wójtem, burmistrzem, prezydentem. W tym kontekście również dopracować kwestię absolutorium, które, mówimy tutaj o upolitycznieniu samorządów, też mimo pewnych zmian, mimo tego wypowiedania się regionalnych izb obrachunkowych, ma często charakter polityczny.

Chciałem również zasygnalizować sprawę, w której Senat może być również ważnym sprzymierzeńcem – wspominał o tym kolega Mariusz Poznański – mianowicie chodzi o kwestię lokalnych liderów, menedżerów w miastach, w gminach, w powiatach, w województwach, bo taka grupa już powstała. Ta grupa w przeważającej większości dobrze dla swoich wspólnot pracuje. Powstała już także grupa pracowników administracji publicznej, tutaj samorządowej, której przypada szczególna rola i zadania w tym okresie, kiedy pożytkujemy pieniądze unijne, jak również w najbliższym czasie. Bo właśnie od dobrej, sprawnej administracji wiele zależy. Ważna jest na pewno etyka, i całkiem dobrze zaczyna się tu działać, ale potrzebny jest dobry klimat dla tej administracji, której nie mamy za dużo, a która musi być sprawna, kompetentna zarówno w obsłudze obywateli, jak również w wykorzystywaniu środków unijnych, w świadczeniu na coraz wyższym poziomie usług dla mieszkańców. Ten dobry klimat jest potrzebny.

Widzimy z badań respondentów, mieszkańców naszych małych i większych wspólnot, że ta administracja zbiera coraz lepsze oceny. Patrząc z pozycji mniejszych miasteczek czy gmin, to tak naprawdę nieraz mieszkańców nie obchodzi, czy gmina jest zadłużona, czy pracuje tam dwudziestu, trzydziestu czy więcej, ale obchodzi ich, aby urzędnicy byli sprawni, kompetentni, aby w naszych małych wspólnotach, lokalnych, małych ojczyznach działało się jak najwięcej, aby były rozwijane inwestycje, które służą poprawie życia mieszkańców. To jest bardzo istotna sprawa, że powstała cała

armia bardzo sprawnych urzędników samorządowych, jak również menedżerów. Potrzebny jest więc dobry klimat, o którym tutaj wspomniał Mariusz Poznański.

Na koniec chciałem powiedzieć jeszcze o jednej sprawie. Mianowicie jest tu wiele osób, które od początku w odrodzonym samorządzie pracują czy z nim współpracują. Myślę, że warto podkreślić na tym spotkaniu, że przez te szesnaście lat samorzady w Polsce i ich organizacje ogólnokrajowe dopracowały się dobrej metody współpracy opartej na zasadzie konsensusu. Mimo że czasami są różne interesy, ale ten jeden wspólny cel jest. Właśnie uzyskiwanie konsensusu, mimo dużych nieraz problemów, pewnych napięć, bo takie są, o czym chociażby świadczy różna kondycja samorządów, jest dużą wartością.

Na koniec jeszcze jeden konkretny wniosek, który uszczegółowimy. Otóż pani przewodnicząca wspomniała o programie pracy Senatu, komisji, która będzie się zajmowała oceną finansów jednostek samorządu. Będziemy mieć propozycje co do oceny i tutaj w pewnych kategoriach dokonania ocen małych miast, jak również miast i gmin, tak żeby nie tylko w kontekście: miasta, gminy wiejskie, metropolie. Będą pewne propozycje, bo są duże zróżnicowania i można stąd wywodzić bardzo ciekawe wnioski, niekiedy dość smutne, z funkcjonowania ustawy o finansach publicznych, bo nie we wszystkich, szczególnie małych samorządach, są duże zyski z jednych z istotnych podatków, jakim jest na przykład udział w CIT. Na pewno taka analiza pozwoli wyciągać wiele ciekawych wniosków. Jak słyszymy, są pewne propozycje do zmian w ustawie; myślę, że będzie to bardzo interesujące.

Dziękuję bardzo.

Rudolf Borusiewicz

Szanowni Państwo!

Chciałem na wstępie przekazać serdeczną prośbę o usprawiedliwienie prezesa Ludwika Węgrzyna, który wczoraj trafił do placówki służby zdrowia i jako pacjent będzie je sprawdzał. Serdecznie przeprasza za nieobecność i prosi o wyrozumiałość. A zatem to mnie przypadł zaszczyt, że mogę wypowiedzieć się, zwracając uwagę na aspekt samorządu powiatowego z perspektywy doświadczenia, działań w fazie tworzenia drugiego etapu wprowadzającego samorząd terytorialny i z perspektywy kończącej się drugiej kadencji. Związek Powiatów, skupiający ponad 90% powiatów, współpracujący ze Związkiem Miast Polskich i z innymi organizacjami, cały bogaty dorobek w formie stosownych uchwał, informacji, ocen, wniosków, z perspektywy roli samorządu powiatowego – kierował również do Senatu.

Po pierwsze, chcę podziękować nie tylko za zaproszenie, ale za to, że faktycznie w pracach komisji nasi przedstawiciele znajdują bardzo przyjazny klimat do merytorycznej rozmowy w sposób zdecydowanie wolny od emocji, które też są wpisane w podejmowane przez nas decyzje. Teraz chwila skupienia się właśnie nad samorządem powiatowym. Tu sojusznikiem jest Senat i doskonale sobie z tego zdają sprawę, co wynika z doświadczeń pracy w komisji, że trzeba zacząć od refleksji, uświadomienia sobie, że musimy mówić o wspólnotcie powiatowej. Czy wspólnota powiatowa jest faktem, czy nie; czy ona jest decyzją administracyjną, czy to jest fakt historyczny? Nie ulega wątpliwości, że wspólnota powiatowa jest, że jest ukształtowana i funkcjonuje.

Wspomnę tak zwaną reformę Gierka. On nie zlikwidował wspólnoty powiatowej, bo tego się nie da zrobić w sposób administracyjny, tylko pozbawił ją podmiotowości. Wspólnota powiatowa jednak żyła i szybko odtworzyła

Rudolf Borusiewicz – sekretarz generalny Związku Powiatów Polskich.

swoje organy, które są jej potrzebne, chociażby urzędy, które istniały, czyli urzędy rejonowe. I całą administrację rejonową, bo ona służyła potrzebom całej czas funkcjonującej wspólnoty powiatowej. Z kolei co przyniosła reforma? Tylko i wyłącznie nadała jej podmiotowość, i to szczególną: usamorządziła wspólnotę powiatową. Oczywiście mamy tu sojuszników i o tym trzeba pamiętać, gdy będziemy dyskutować o dorobku dwóch kadencji i podejmować przez nas formułowane wnioski, na co liczymy, i uczestniczyć w tym, jakie rozstrzygnięcia wprowadzić, by pozwoliły jak najracjonalniej funkcjonować całej społeczności, w tym społeczności powiatowej, która jest faktem.

Weźmy chociażby pierwszą podstawową rzecz: szkoły podstawowe i kolejny etap – szkoły ponadpodstawowe. Szkoły średnie historycznie tak się ukształtowały, że nie sposób było, żeby każda gmina miała swoje liceum, swoje technikum czy jakieś swoje szkoły nauki rzemiosła. Bo to jest historycznie uwarunkowane. Pierwsze starostwa powiatowe w Polsce nadawał Wacław II i to tak się rozwijało. Od nas doświadczenia powiatowe przeszły do Niemiec.

Wracając do konkretów. Jak toczy się dyskusja i jaka jest refleksja? Miasta na prawach powiatu oczywiście są samorządem powiatowym, są naszym członkiem i współpracujemy z nimi. Ale miasto na prawach powiatu, co nawet określił prezes, mówi wyraźnie, że gmina, miasto, które też realizuje w specyficznych warunkach zadania z zakresu samorządu powiatowego, to miasto w ten sposób uzyskuje przywilej. I tu jest właśnie pies pogrzebany, że tak się ukształtowały dwa lata praktyki, że bycie miastem na prawach powiatu to nie jest stwierdzenie faktu, że to miasto jest wydzielone, a nie wiodące, tylko że ono nabywa przywilej.

Przecież powinno się stwierdzić, że to miasto nie jest wiodące, to miasto jest wydzielone, jak na przykład Świnoujście, które jest wydzielone wodą i siłą rzeczy nikt do szkół i do instytucji nie będzie jeździł, bo jest to utrudnione. Ono jest miastem na prawach powiatu, wydzielonym. Tak samo miasta obszaru śląskiego. Tam się tak ukształtowały aglomeracje, że są poszczególne miasta na prawach powiatu wydzielone, bo one nie pełnią funkcji usługowej dla gmin okalających, nie są centrum, nie są miastem wiodącym, bo tak się rozwinęło. Wobec tego trzeba stwierdzać, że dane miasto jest miastem wiodącym i musi być zintegrowane, według naszych doświadczeń, z całością, albo miasto jest miastem wydzielonym, przeszło w fazę metropolitalną, zaczyna mieć własne problemy, do szkół chodzą uczniowie z tych szkół, a nie z okolicznych, że szpitala korzystają mieszkańcy tej metropolii, tego dużego miasta lub tego małego miasta jak Świnoujście, ale wydzielonego, w tym przypadku wodą.

Doprowadzono zaś do tego, że to jest przywilej, do tego, że jak miasto było na prawach powiatu, to dostaje kilkakrotnie więcej na drogi. Taki przypadek był w drugim etapie z Piłą. Przecież Piła walczyła o to, że na drogi nie dostawała jako miasto prezydenckie dlatego tylko, że nie stała się miastem na prawach powiatu. A więc to wymaga spokojnej dyskusji i takiego uporządkowania, żeby oddawało stan faktyczny.

Na co zwracamy uwagę? Że nie zostały zrealizowane faktycznie założenia reformy i założenia wprowadzenia samorządu powiatowego. Odstąpiono np. od walki o szkoły artystyczne, a trzeba było walczyć o urzędy pracy, i to się akurat udało to zrealizować. Nastąpił demontaż administracji zespolonej. Pryszczycza spowodowała, że weterynaria stała się szybko pretekstem do wyłączenia, bo zadanie było specjalne. Katastrofa dachu hali na Śląsku spowodowała, że szybko odtwarza się i demontuje się nadzór budowlany. Argumenty merytoryczne z naszej strony pokazują, że jest to rozwiązanie ślepe, że je czas zweryfikuje, że to jest kierowane doraźną emocją.

Innymi słowy, jesteśmy gotowi do dyskusji. Za fundamentalne uważamy zrealizowanie założeń zespolenia administracji, wszelkich służb: straży, nadzoru; to wpisane było w reformę powiatową. Oczywiście konieczne jest przyjrzenie się również finansom powiatowym, bo tego już nikt nie kwestionuje, że przy przekazaniu zadań powiatom zadania te były niedoszacowane i przyznane budżety były ewidentnie załatwieniem problemu doraźnego niezbilansowania zadań publicznych. Dano mniej samorządom. To się odbijało katastrofalnie na jedynym miejscu, które było kołem ratunkowym, na subwencji, wtedy drogowej. Ale nie ulega wątpliwości, że racjonalność drugiego etapu, wprowadzającego również samorząd powiatowy, z perspektywy dwóch kadencji jest niekwestionowana. Teraz, przy realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem w Unii Europejskiej, czy budową społeczeństwa obywatelskiego, czy z społeczeństwa informacyjnego, powiaty na pewno jako usamorządowanie wspólnot lokalnych są, mogą i będą partnerem. Dziękujemy za możliwość, żeby to właśnie w Senacie trwała merytoryczna praca, bo jest tu mniej emocji niż w Sejmie.

Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo, Panie Sekretarzu.

Proszę Państwa, przed przerwą chciałem jeszcze na chwilę oddać głos panu marszałkowi Borusewiczowi. Proszę bardzo, Panie Marszałku.

Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz

Chciałem przywitać panią Grażynę Staniszewską, eurodeputowaną, która pracując w Sejmie zajmowała się właśnie samorządami.

Chcę państwu powiedzieć, że fakt, iż dostrzegamy wagę samorządów, potwierdza choćby to, że na pięciu marszałków trzech jest tu dziś obecnych. Ja, niestety, będę musiał wyjść, w związku z tym poprosiłem o głos. Kiedy obejmowałem funkcję marszałka, zastanawiałem się, jak Senat może przysłużyć się jeszcze Rzeczypospolitej. Bo oprócz spraw legislacyjnych zajmuje się bardzo ważnym obszarem polonijnym. W związku z tym zauważyłem, że są jakby dwa obszary, które wymagają pewnej pracy i współpracy, to jest obszar samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Pan marszałek Ziółkowski otrzymał w swoich kompetencjach współpracę z samorządami terytorialnymi, zaś pan marszałek Legutko będzie się zajmował współpracą z NGO-sami. Pan marszałek Putra objął obszar, który już funkcjonuje, czyli współpracę z Polonią.

Oczywiście każdy z tych obszarów wymaga innych narzędzi i dotyczy kompletnie różnych spraw i inaczej trzeba to planować i organizować. Jest to pewien pomysł nie tylko na to, żeby pomóc samorządom, ale także pomysł na zaktywizowanie Senatu. Chcę podziękować za głosy, które słyszałem, i których nie usłyszę, ale na pewno będą interesujące i bardzo ważne. W zasadzie zgadzam się z wypowiedziami, że potrzebne jest dostosowanie ustawodawcze do zmian, w wyniku których prezydenci, wójtowie są wybierani w wyborach bezpośrednich. To jest jasne i to było jasne. W związku z tym organy rady muszą być jako organy kontrolne wzmocnione i uniezależnione, tak że pozycja przewodniczącego tego ciała musi być silniejsza.

Myślę, że trzeba się też zastanowić nad tym, co mówił pan Fogler. Faktycznie, w tej chwili przez samorzady wojewódzkie przepływają duże pieniądze, a nie chodzi tylko o samorzady wojewódzkie, ale także przez miasta, które nieraz mają budżety dorównujące niektórym samorządom wojewódzkim. Tak że konieczna jest i potrzebna jest kategoryzacja samorządów, szczególnie samorządów gminnych, które są w jednym worku.

W zasadzie ze wszystkim się zgadzam, z wyjątkiem standardów oświatowych i zdrowotnych, w ogóle z wprowadzeniem standardów finansowania oświaty, zdrowia, pomocy społecznej. I nie dlatego, że uważam, że nie macie państwo racji. Ale 70% budżetu to są wydatki sztywne. Jeżeli dalej będziemy usztywniali, to możliwości wygospodarowania pieniędzy na rozwój będą coraz mniejsze. Obawiam się, że trudno to będzie zrobić. Nie sądzę, żeby jakikolwiek rząd się na to zdobył, nie tylko dlatego, że ten, który, za-

łóżmy, wprowadzi standardy, tak zwany koszyk zdrowotny, przegra najbliższe wybory, ale także dlatego, że ten koszyk zdrowotny będzie musiał być na niższym poziomie niż w tej chwili możemy zaoferować.

Jeżeli chodzi o budżet. Już wprowadzenie do budżetu pewnego mechanizmu sztywnych wydatków na wojsko powoduje poważne problemy, powoduje oczywiście także takie propozycje, żeby te wydatki usztywnić także w innych miejscach, w oświacie, służbie zdrowia. Wydaje mi się, że to jest dość niebezpieczna ścieżka. Ale też jednocześnie z pewnymi obawami w tej chwili, nawet grożą, słyszę o rozmowach i o propozycjach podwyżek, które skądinąd są słuszne w służbie zdrowia w takiej sytuacji, w której samorządy wojewódzkie i powiatowe realizując restrukturyzację i ustawy o pomocy publicznej zaciągnęły poważne zobowiązania. W tej sytuacji, jeżeli tą drogą się pójdzie, to przestaną mieć jakikolwiek sens. Samorząd województwa pomorskiego chciał zaciągnąć albo już zaciągnął 160 milionów zł zobowiązań po to, żeby poprawić sytuację, restrukturyzować szpitale i restrukturyzować zadłużenie. To ustawa plus te zobowiązania dawały i dają możliwość powolnego wyjścia z sytuacji.

Dziwię się, że nikt na to publicznie nie zwraca uwagi. Słyszę, że komisja zwraca. Jeżeli tak, to bardzo dobrze, bo to, niestety, może załamać w ogóle reformę służby zdrowia i finanse samorządowe.

Jeszcze raz dziękuję za spotkanie. Powiedziałem państwu o tych kierunkach, w których chcemy iść z Senatem po to, żebyście państwo wiedzieli, że jest pewien plan działania. My oczywiście chcemy wam pomagać, ale chcemy też, żebyście na Senat oddziaływali i chcemy dać wam taką możliwość. Bardzo możliwe, że w przyszłości, bo przecież Senat będzie się jakoś przekształcał, te związki, które tutaj nawiązujemy, mogą procentować.

Dziękuję.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Teraz głos mają panowie profesorowie, najpierw Jerzy Regulski, potem Michał Kulesza. Proszę bardzo, Panie Profesorze.

Prof. dr hab. Jerzy Regulski

Tak jak wszyscy dziękuję za tę inicjatywę, bo rzeczywiście chyba jest potrzebne stworzenie jakiegoś forum dyskusji i dokonywania bezstronnych ocen po to, żeby inicjatywy poprawy samorządu nie były podejmowane na zasadzie lobbystycznych czy indywidualnych ocen, ale przez pewne wyważone spojrzenie wielostronne.

Pani senator wspomniała o tym, że pierwsze ustawy były uchwalone w ciągu paru miesięcy, cała reforma samorządowa. Oczywiście, można zrobić szybko. Wtedy wynikało to z tego, że za nami było dziesięć lat pracy i byliśmy gotowi. Ale w tej chwili mamy szesnaście lat doświadczeń i w moim przekonaniu w ciągu paru miesięcy też można zrobić bardzo dużo likwidując te wszystkie problemy, o których była mowa. Nie wszystkie może, ale podstawowe. Ważne jest przy tym, żeby chcieć i żeby przejść od często pogłębionych, ale często i powierzchownych dyskusji do konkretnej roboty. Trzeba po prostu sięść, zastanowić się i zrobić to, co potrzeba. Wydaje mi się, że to jest możliwe.

Pani senator notując te wszystkie wypowiedzi i analizując materiały, które na pewno jeszcze do pani spłyną, będzie miała nadmiar słusznych celów. Wszystko jest słuszne, tylko ponieważ samorząd dotyczy wszystkich dziedzin życia, właściwie wobec tego musiałaby pani naprawić całą Polskę we wszystkich aspektach, żeby te wszystkie problemy, które tu były poruszone, rozwiązać. Wydaje się, że trzeba się skoncentrować na rzeczach kluczowych, a to jest o tyle trudne, że w Polsce do tej pory nie wykształciło się żadne miejsce, żadne forum czy żadna instytucja obserwująca, monitorująca rozwój samorządności, identyfikująca kluczowe problemy, które trzeba rozwiązywać i przeprowadzająca odpowiednią debatę po to, żeby

Prof. dr hab. Jerzy Regulski – Warszawskie Centrum Demokracji Lokalnej.

właśnie te projekty czy sposoby naprawy były wyważone i miały zapewnić spojrzeń z różnych stron na tę samą sprawę.

Gdyby Senat zainicjował stworzenie takiego właśnie mechanizmu instytucjonalizowanego monitoringu rozwoju samorządu i identyfikacji najważniejszych barier, które trzeba zlikwidować, trzeba usunąć, to byłoby rzeczywiście osiągnięcie na skalę historyczną. Ale wydaje mi się, że jak się chce, to można zrobić, a ponieważ pan marszałek i pani senator wyrażają wolę, to ja wierzę, że potraficie to zrobić, tylko jeszcze trzeba się przyłożyć do tego i poszukać partnerów i środków na realizację. My wszyscy jesteśmy oczywiście do tego gotowi.

Wydaje mi się, że są pewne ważne problemy, które tu może nie były zbyt jasno wyliczone. Oczywiście kluczową sprawą dla samorządu jest wykorzystanie środków unijnych. O tym była mowa. Trzeba usprawnić w tej chwili zbiurokratyzowany system. Stworzono taki, że sami sobie strzelamy gola do bramki, bo doprowadzono do znacznie większej liczby kłopotów niż Unia wymagała. Trzeba to uporządkować.

Padło ze strony pani senator zdanie o konieczności odpartyjnienia samorządów. Wydaje mi się, że to jest sprawa kluczowa. Polskie samorządy zostały podporządkowane partiom politycznym. To jest groźne, ponieważ nie patrzy się na to, co samorząd zrobił dla miejscowej społeczności, tylko która partia i co za partia. Tymczasem partie w większości przypadków nie przekładają swoich programów, ogólnokrajowych haseł na programy lokalne, a więc na decyzje o tym, czy gmina ma być uprzemysłowiona, czy ma być zielona i co zrobić, żeby nie było dziur w chodnikach.

Demokracja polega na podziale władzy na szczeblu krajowym, ale również na szczeblu centralnym. Trzeba zdecydowanie rozdzielić funkcje lokalnej polityki, którą sprawują ludzie posiadający mandaty z wyboru, od administracji. Podporządkowywanie administracji lokalnej polityce narusza podstawowe prawa obywatelskie społeczeństwa. I jest to również problem podziału władzy na szczeblu lokalnym.

Rozumiem, że władze wykonawcze muszą być sprawne, muszą decydować o wszystkich sprawach we właściwym stopniu. Ale z pełnym szacunkiem i z radością odnotowałem wypowiedź pana prezydenta Grobelnego o konieczności usprawnienia kontroli wybranych radnych nad władzą wykonawczą, czyli wójtem, burmistrzem. Ta kontrola nie działa, sprowadza się do sytuacji, które podważają sens samorządu, co miało miejsce w Piotrkowie czy w Gorzowie, gdzie sytuacja jest absurdalna. Trzeba coś z tym zrobić, żeby prezydent nie podpisywał budżetu siedząc w więzieniu. Ja nie wiem, czy on słusznie siedział, czy niesłusznie, ale sytuacja jest dla ludzi

powszechnie niezrozumiała. Musi powstać wobec tego sytuacja zawieszenia, przekazania itd., ale jakoś to trzeba zrobić.

Należy zastanowić się nad ordynacją wyborczą. Istnieje ruch na rzecz jednomandatowych okręgów wyborczych. Jest to sprawa dyskusyjna, ale trzeba nad nią bardzo poważnie się zastanowić w odniesieniu do samorządu. Istnieje więc problem na szczeblu lokalnym dotyczący relacji wójt – rada.

Nie został podniesiony tu problem profesjonalizacji administracji lokalnej. System obecny nie sprzyja wytworzeniu się profesjonalnej lokalnej administracji, profesjonalistów administratorów. Trzeba nad tym też się zastanowić. Nawiasem mówiąc, dostałem protesty organizacji sekretarzy gminnych przeciwko postulatowi Związku Miast Polskich dotyczącemu przekazania uprawnień wójtowi do powoływania sekretarzy. Sekretarze uważają, że to spowodowałoby naruszenie zasady apolityczności administracji.

Istnieje duży problem dotyczący powiatów. Pan Borusiewicz o tym mówił. Trzeba w końcu skończyć dyskusję o tym, czy powiaty są potrzebne, czy niepotrzebne. One są potrzebne. Wymagają natomiast pewnych zmian w funkcjonowaniu. Zgodnie z zasadą pomocniczości powiat powinien się zajmować tym, czym gmina nie może się zająć. Wobec tego istnieje konieczność silniejszego powiązania instytucjonalnego powiatów z gminami. Istniejący przepis, który wyklucza możliwość, żeby być jednocześnie radnym powiatu i gminy, wydaje mi się trochę niezrozumiały, delikatnie mówiąc. Odwrotnie, w moim przekonaniu rady powiatów powinny się składać z delegatów gmin, po to, żeby powiat był zdecydowanie pomocniczy, zgodnie z zasadą pomocniczości w stosunku do gmin i robił to, czego jego gminy nie mogą. Tutaj natomiast istnieją kolizje.

Istnieje problem wojewodów, o czym mówił pan Fogler. Jest absurdalna sytuacja, że wojewodowie zostali upolitycznieni i stali się pracownikami politycznymi. Warto przypomnieć, że tę reformę wprowadził Pol w 1997 r. po to, żeby SLD nie przegrał wyborów. Wprowadzono wtedy zasadę, że wojewoda jest urzędnikiem politycznym i odchodzi razem z rządem, co jest absurdem. Wojewoda ma reprezentować interesy rządu, państwa w województwie, a nie zajmować się gospodarką w województwie.

Jest absurdalną sytuacją, że przecież jeżeli marszałek jest z partii opozycyjnej, a wojewoda z rządzącej, to znaczy, że wojewoda reprezentuje mniejszość, która przegrała wybory wojewódzkie. Tym samym oczywiste jest, że on w tyle głowy będzie miał ciągle myśl, jak postępować, żeby następne wybory wygrać. A więc jest tu wpisany konflikt na szczeblu wojewódzkim. Kompetencje wojewodów powinny być sprowadzone do

elementu kontroli i nadzoru, a nie do współuczestniczenia wojewodów w zarządzaniu. Warto przypomnieć, że wzór, który wtedy był przygotowywany, to jest wzór administracji francuskiej, gdzie prefekt departamentu nie może pracować w danym departamencie dłużej niż dwa lata, żeby nie był wprowadzony w lokalne układy, bo on nie reprezentuje nikogo w regionie, tylko reprezentuje rząd w stosunku do regionu. On ma się znać na polityce rządu i na interesie państwa jako całości, a nie na interesie poszczególnego regionu.

Nie chciałbym przedłużać tych spraw, ale wydaje mi się, że powinniśmy zacząć debatę właśnie o sprawach ustrojowych, bo z nich wynika cały szereg problemów, które później się przekładają na tysiące drobnych konfliktów i drobnych napięć. Jeżeli komisja senacka pod auspicjami panów marszałków będzie chciała się tą sprawą zająć, to oczywiście wydaje mi się, że może zrobić bardzo dobrą robotę, właśnie po to, żeby się zastanowić nad sprawami kluczowymi, ale w atmosferze spokoju i merytorycznej, spokojnej dyskusji, a nie w formie napięć i lobbystycznych nacisków.

Jeszcze raz bardzo dziękuję za możliwość uczestniczenia w tej konferencji.

Dr hab. Michał Kulesza

Szanowni Państwo!

Sądzę, że zgłoszono tu już bardzo dużo przykładów różnych koniecznych zmian. Państwo senatorowie otrzymają je lub otrzymali już na piśmie. Pochodzą one z różnych środowisk, tak że nie chciałbym specjalnie poświęcać uwagi konkretnym sprawom do przeprowadzenia. Chciałbym się raczej zająć kalendarzem i problemami związanymi z technologią prac, bo wydaje mi się, że sens tej znakomitej uchwały z dnia 30 marca okaże się bardzo prędko, to znaczy albo Senat rzeczywiście pójdzie w ślady Senatu pierwszej kadencji i powstanie dzieło, które też będzie wspomniane w podręcznikach, albo okaże się, że to jest po prostu uchwała, która ma znaczenie deklaratywne. Oczywiście, jak tu wszyscy jesteśmy, myślę, że chodzi nam o Senat działający, o Senat, który tak pięknie zarysowany patronat nad samorządem zechce zrealizować w postaci współdziałania z samorządami i w postaci inicjatyw ustawodawczych.

Teraz chciałbym zwrócić uwagę, że ponieważ materii do zmian jest bardzo dużo, wydaje się, że trzeba podzielić obszar spraw na takie, które, po pierwsze, powinny być załatwione przed wyborami, po drugie, które są łatwe z legislacyjnego punktu widzenia, a przynoszą bardzo potężne oddziaływanie, mają ogromny potencjał sprawczy; no i po trzecie, na te, które są niekonfliktowe politycznie i są konfliktowe politycznie. Gdyby w ten sposób podejść do pracy, która jest do zrobienia, to jestem najgłębiej przekonany, że w ciągu niewielu tygodni może powstać projekt senackiej inicjatywy ustawodawczej, w ramach której można przeprowadzić dużo niekonfliktowych zmian, które w znacznym stopniu skonsolidują zarządzanie w samorządzie i usprawnią funkcjonowanie tego segmentu państwa, co jest oczywiście w interesie wszystkich, bo jak wiadomo, bodaj 90% usług

Dr hab. Michał Kulesza – profesor Uniwersytetu Warszawskiego.

publicznych powszechnych i administracji świadczonej mieszkańcom jest w rękę samorządu, a więc dobrze by było, żeby to się działo sprawnie, pod kontrolą, o której tu była mowa.

Chcę dać parę różnych przykładów, specjalnie różnych. Nie wiem, czy państwo wiedzą, że od marca tego roku samorząd utracił przywilej niepłacenia w sądach opłaty sądowej. To jest po prostu skandal. Skandal świadomie wprowadzony przez Ministerstwo Sprawiedliwości. To jest jeden przepis. On zresztą działał do zeszłego roku. Co to znaczy, że samorząd musi płacić koszty sądowe? To znaczy, że w wielu gminach nie idzie się do sądu i pod znakiem zapytania stawia się art. 50 ustawy o samorządzie gminnym, bo po prostu nie ma pieniędzy na wpisy. To jeden drobny przykład.

Drugi przykład, który należy do prostych rzeczy, chociaż być może będzie kolizyjny, jeśli chodzi o politykę. Otóż mówi się dużo o ordynacji wyborczej, o jednomandatowych okręgach wyborczych. Jedni są za, drudzy są przeciw. Jest tutaj jakiś problem merytoryczny i polityczny o dużej skali. Ale ośmielam się przypomnieć, że w roku bodaj 1993 czy 1994, a może 1995 obniżono próg wyborczy z czterdziestu tysięcy do dwudziestu. I co to za problem, żeby podnieść go do czterdziestu albo do pięćdziesięciu tysięcy. To są drobne rzeczy, proste, o ogromnym potencjale sprawczym, które generują istotne zmiany w systemie politycznym i w systemie zarządzania. Mówi się na przykład o tym, o czym tutaj m. in. profesor Regulski przed chwilą mówił, że powiaty jakby odfruwają od gmin, to znaczy, że nie mają poczucia spójności z gminami. Tak jest rzeczywiście. Ale dlaczego wójt nie może być z mocy prawa członkiem rady powiatu? Przecież pochodzi z bezpośrednich wyborów z tego terenu, w jednomandatowym okręgu wyborczym jest wybrany, ma pełną legitymację do tego, żeby reprezentować swoją społeczność w radzie powiatu. Dlaczego do powiatu, który jest z mocy ustawy wspólnotą samorządową mieszkańców, nie można dodać: „oraz związkiem gmin z terenu powiatu”. Cztery słowa kolosalnie zmieniające dynamikę zarządzania publicznego.

To jest bardzo ważne, bo Senat jest rzeczywiście w dość trudnej sytuacji, gdy chodzi o jego rolę w legislacji. Z jednej strony jest oczywiście etapem w procesie legislacyjnym, i tutaj oczywiście różne problemy można wyłapywać, w jakiś sposób wspomagać prawidłowy porządek prawny samorządu. Ale ja widzę sens tej uchwały przede wszystkim w tym, że Senat mógłby mieć swoją inicjatywę ustawodawczą, ważną inicjatywę ustawodawczą, która oczywiście przede wszystkim powinna dotyczyć spraw ustrojowych, bo jakby w cudzysłowie, od tego właśnie jest Senat – od spraw ustrojowych. Wielu rzeczy w tym krótkim okresie nie da się zrobić. Wiele

zależy od rządu. Wydaje mi się, że w znacznym stopniu działanie tego rządu właśnie w sferze legislacji i polityki odnośnie do samorządu jest, niestety, rządem polityk resortowych, co rozumiem w ten sposób, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – dział: administracja – nie sprawuje w wystarczający sposób funkcji koordynacyjnej polityk resortowych, gdy chodzi o legislację. Z różnych względów się tak dzieje i nie ma powodu, żeby je tu analizować, ale wydaje mi się, że ta resortowa polityka legislacyjna i administracyjna oczywiście jest zawsze antysamorządowa. Niezależnie od intencji, które powodują osobami stojącymi na czele różnych resortów, które to resorty swoją politykę realizują przecież poprzez samorządy. Bo to dotyczy i Ministerstwa Rolnictwa, i Ministerstwa Oświaty, i Ministerstwa Ochrony Środowiska itd., itd.

Otóż jeżeli na poziomie rządu nie ma mechanizmów koordynacji polityki legislacyjnej, to produkty są takie, o jakich tutaj przed chwilą mówiły różne osoby. Między innymi na przykład następuje demontaż zespoleń administracji w powiecie. Nie dlatego, że ktoś chce źle, tylko dlatego, że każdy uważa, że właściwie nadzór budowlany, policja, straż pożarna, inspekcja weterynaryjna czy sanitarna nie muszą koordynować swojej pracy. Tylko jak potem pojawia się poważna katastrofa, zagrożenie kryzysowe, to jest pytanie: a gdzie był starosta? No, był w domu, bo po co miał w ogóle z domu wychodzić, skoro nie ma żadnego wpływu na służby niezbędne do opanowania sytuacji. Po prostu był pod poduchą i dobrze zrobił.

Kilka rzeczy wymaga oczywiście większego namysłu. Przed chwilą pan marszałek przed wyjściem zastanawiał się nad sensownością standaryzacji w dziedzinie różnych zadań administracyjnych. To jest rzecz, na którą nie chcę i nie mogę się zgodzić. Nie dlatego, że jego argumenty są błahy, bo argument stabilności budżetowej, wydolności publicznego systemu finansowego nie jest błahy, to jest bardzo poważny argument, ale jeżeli komuś się zleca jakąś robotę, to trzeba wiedzieć, ile się za to zapłaci. To jest podstawa normalnego systemu funkcjonowania w gospodarce rynkowej. Samorząd jest elementem gospodarki rynkowej.

Jeżeli nie chcemy mieć w oświacie szybko takiego kryzysu, jaki mamy w służbie zdrowia, to po prostu potrzebne są standardy. I nikt nie może powiedzieć, że nas na to nie stać. One mogą być niższe, ale muszą być uzgodnione i oczywiste. To jest wiadome. Jest tylko pytanie, czy one zostaną wprowadzone pod przymusem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, bo jest sprawa w tej kwestii w trybunale, zobaczymy, jaki będzie wyrok, czy rząd zrozumie, że jak to mówią, stoimy nad przepaścią i tylko od rządu zależy, czy zrobimy ów duży krok naprzód.

Chciałbym powiedzieć, że ten podział na rzeczy małe, ale ważne i łatwe do zrobienia oraz rzeczy trudne, które wymagają pogłębionych prac, jest z punktu widzenia kalendarza fundamentalny, ponieważ są rzeczy, które dla dobra samorządu, a ośmielę się powiedzieć dla dobra Polski, można bardzo łatwo i bardzo szybko w formie inicjatywy legislacyjnej zebrać w ciągu kilku dosłownie tygodni, tak żeby ustawa mogła się za dwa miesiące, miesiąc czy sześć tygodni znaleźć w Sejmie. W sprawach, które zasadniczo są niekontrowersyjne, co do których środowiska samorządowe są zgodne, organizacje samorządowe są zgodne, co do których Senat nie będzie miał wątpliwości. Jakież to potem mogłyby spotkać taką ustawę złe przygody w Sejmie, skoro będzie to inicjatywa senacka? Co ma być treścią tej ustawy? Teraz nie jest czas na zastanawianie się nad tym.

Ostatnia rzecz, którą chciałbym tu podkreślić, to kwestia trochę być może spoza celu dzisiejszej debaty. Mianowicie jestem zaniepokojony, że na arenie politycznej pojawiają się liczne propozycje zmian dotyczących samorządu, które są niekonstruktywne, niemerytoryczne. A to czy wójt ma prawo do dwóch kadencji, czy może do pięciu, a to czy wydłużyć okres komisariatu w przypadku ustąpienia, wygaśnięcia mandatu, itd. A to może zlikwidować samorządowe kolegia odwoławcze. Takich pomysłów jest kilkanaście.

Uważam, że tego rodzaju pomysły są destabilizacyjne, one destabilizują sytuację w samorządzie nie wnosząc merytorycznie nic pozytywnego. Jest bardzo łatwo wykazać, które pomysły mają w sobie pewien kontekst taki czysto partyjno-polityczny, a więc należą do dziedziny, która się po angielsku nazywa *politics*, a które należą do takiej dziedziny, która się nazywa *policy*. To są dwie różne rzeczy. Otóż jeśli chodzi o samorządy, to poprzednia kadencja Sejmu i dwóch rządów poprzednich była wyłącznie kadencją świata *politics*, świata zdobywania władzy i jej utrzymywania, z wiadomym skutkiem.

Ośmielam się wyrażać nadzieję, że to będzie kadencja *policy making*. Że to będzie kadencja, w której system zarządzania publicznego uzyska znaczne wzmocnienie. Nie wyobrażam sobie, żeby mogło się wydarzyć inaczej. I uważam, że ta uchwała Senatu powinna być odczytywana jako właśnie krok w kierunku zmian o charakterze merytorycznym.

Ktoś tu powiedział, że reforma administracyjna 1998 r. nie została dokończona. Pewnie że nie została dokończona, bo wówczas tworzono ramę ustrojową do reformy. Wypełnienie zaś tej ramy różnego rodzaju działaniami ze sfery finansowej, merytorycznej i innej to był program na następne lata.

Przypomnę, że we wrześniu 2001 r. pan prezydent Kwaśniewski raczył zakwestionować dwie bardzo ważne dla administracji ustawy: nową ustawę uchwaloną przez Sejm o finansach samorządowych i drugą, której państwo być może nie zauważyli, ale bardzo ważną, o Głównym Urzędzie Administracji Publicznej. To była ustawa, która miała wprowadzić w Polsce coś, co jest w każdym cywilizowanym państwie na świecie, a jest to komórka rządowa, która cały czas patrzy na administrację publiczną. Polska jest jedynym dużym krajem w Europie, który nie ma takiej komórki rządowej, która by standaryzowała, oceniała i prowadziła stałe prace nad modernizacją administracji.

To zatrzymanie reformy w roku 2001, a następnie jej świadomy demontaż przez środowiska resortowe musi się wreszcie skończyć. W tamtym rządzie, w tamtym świecie politycznym, który minął, Polską tak naprawdę rządzą dyrektorzy departamentów. To jest zupełnie oczywiste. Nacisk dyrektorów departamentów na ministrów skutkowało podejmowaniem tych decyzji, które dzisiaj oceniamy jako antysamorządowe. Musieli oddać kompetencje, musieli oddać struktury, musieli oddać uprawnienia nominacyjne. W ostatniej chwili zatrzymali sobie pieniądze. Na tym to prostu polega.

Nasze dzisiejsze spotkanie ma dla mnie co najmniej dwojakie znaczenie.

Po pierwsze, ono – ośmielam się mieć nadzieję – stanowi początek bardzo poważnej dyskusji. I to nie o samorządzie, samorząd jest tutaj wykonawczą funkcją państwa, a więc ta poważna dyskusja dotyczy mechanizmów zarządzania publicznego i realizacji celów publicznych.

Po drugie, znów ośmielam się mieć nadzieję, że ta uchwała stanowi początek pewnej senackiej inicjatywy ustawodawczej, która być może będzie dwuczęściowa, być może w pierwszej części, w pierwszym produkcie powstanie niebawem, jeszcze przed wyborami, a w drugim i potem, bo tutaj mamy do czynienia z taką *neverending story*, praca musi być kontynuowana, bo nigdy reformy administracyjne nie są zakończone. Za ten błąd przerwania reform już dziś płacimy wysoką cenę. I jeśli nie zostanie nawiązana nic z tym, co stało się do roku 2000 r., to będziemy nie tylko płacić, ale i płakać.

Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Panie Profesorze, dziękuję bardzo.

Za chwilę przejdziemy do dyskusji, tylko pod wpływem tych wszystkich głosów chciałbym ją trochę tak ukierunkować, jak powiedział pan pro-

fesor Kulesza. Zresztą pan profesor powiedział o pewnych rzeczach, co do których na wstępie, zanim pan profesor przyszedł na nasze posiedzenie, tak wyobraziliśmy sobie naszą rolę, to znaczy, iżby rozpocząć dyskusję i potem rozpocząć także inicjatywy ustawodawcze Senatu, oczywiście w zależności od kalendarza. Ja to nazwałem legislacyjną pracą organiczną. Najpierw rozwiązywać konkretne problemy.

W związku z tym chciałbym prosić wszystkich państwa o dyskusję w tym właśnie duchu.

Po pierwsze, proszę o zgłaszanie propozycji. Rozumiem, że propozycje szczegółowe, które niekiedy się powtarzały, będą zgłaszane na piśmie. Chcielibyśmy je otrzymać. Bardzo się cieszę, że pani minister Polkowska jest tutaj z nami, bo Biuro Legislacyjne Senatu będzie się potem dokładnie im przypatrywało i myślę, że z tej strony będzie olbrzymia pomoc, bo to jest biuro, które zawsze bardzo dobrze funkcjonowało i mam nadzieję, że tak będzie dalej. W każdym razie z tego punktu widzenia chciałbym prosić o dyskusję dokładnie właśnie w tym duchu: najpierw pomówmy może trochę o konkretnych propozycjach, ale w szczególności o naturze dalszego postępowania. To ma być początek współpracy, a nie konferencja, która się zakończy i powiemy sobie do widzenia uważając, że coś się stało.

Diskusja

Arkadiusz Czartoryski
Sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Chciałbym podziękować za te wypowiedzi, które mówią o rozpoczęciu dyskusji, dlatego że odczuwam na co dzień, pracując w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i zajmując się przecież samorządem terytorialnym w Polsce z ramienia MSWiA, że trochę jakby sami sobie zaprzeczamy. Nawet w wypowiedzi pana profesora Kuleszy, który zachęcał do rozpoczęcia dyskusji, do pewnych zmian, przemknęła się taka uwaga, że jest zaniepokojony, że w debacie publicznej istnieją pewne tematy, które nie powinny być przedmiotem dyskusji.

Myślę, że w tej wypowiedzi pan profesor Kulesza dotknął bardzo istotnej rzeczy, to znaczy myślę, że w ogóle w życiu człowieka są pewne wartości absolutne, ale też są i takie, które nie są na tyle absolutne, ażeby w ogóle nigdy nie można było na ten temat dyskutować. Nie rwałbym włosów z głowy, że pewne rzeczy są dyskutowane, że pewne rzeczy są obecne w debacie publicznej, a już na pewno nie zgadzam się z tymi głosami, które oburzają się, że ktoś w ogóle śmie dyskutować na taki czy inny temat.

Myślę, że dobrze jest wtedy, kiedy mamy rzecz dyskutowaną na tyle łatwo do zbita argumentami merytorycznymi, że ona zaistniała. Bo być może właśnie należało wówczas użyć tych argumentów merytorycznych i daną rzecz z dyskusji wyeliminować.

Są pewne tematy, które w moim odczuciu niepotrzebnie są spychane na boczny tor, ponieważ uznawane są jako wartości absolutne. Na przykład

gdy dyskutuję o mapie administracyjnej kraju, to niektórzy, w szczególności samorządowcy, o pewnych rzeczach mówią natychmiast ściszym głosem i mnie do ucha. Gdy w latach pięćdziesiątych mówiło się, że ma się wujka za granicą, to szeptało się do ucha, a jeszcze człowiek się do tyłu ogładał, czy ktoś nie słucha. Tak samo jest na przykład z mapą powiatów czy z kompetencjami.

Dlaczego mówi się do ucha? Dlatego że nie daj Boże ktoś usłyszy i od razu powie, że ten i ten minister jest za tym, żeby na przykład skorygować mapę powiatów. Tymczasem ja u siebie w ministerstwie spotykam się z realnymi dramatami gdy na przykład mamy powiaty, które stoją na granicy bankructwa i aż się prosi, żeby dokonać pewnych korekt. Mamy sytuację, że na przykład jest miasto, które ma budżet 500 milionów zł i ma jeden szpital, a obok jest powiat „obwarzankowy”, który ma 50 milionów budżetu i ma pięć szpitali. Ale niech ktoś się odezwie, że na przykład jest za tym, żeby skorygować pewne rzeczy, to zaraz będzie wielkie larum, że chce uczynić zamach na mapę powiatową. Ręka, która będzie podniesiona na taki, a nie inny podział administracyjny, taką a nie inną liczbę powiatów, zapewne uschnie. To tyle.

Nie boję się trudnej dyskusji na każdy temat. Myślę, że cenną inicjatywę podjął Senat, i że taka dyskusja ma szansę się rozpocząć. Tym bardziej że jest oczywiste, iż nawet jeżeli jest partia rządząca – i tu pełna zgoda, że polityka koordynacyjna MSWiA jest słaba i spotyka się z polityką resortową – to myślę, że jest dla nas oczywiste, że rząd, Senat i Sejm i tam, gdzie są przedstawiciele jednej partii, Prawo i Sprawiedliwość, które dzisiaj akurat rządzi, wszyscy mają mieć jak w wojsku identyczne zdanie na każdy temat. To, że Senat wychodzi z taką inicjatywą, jest ważne, bo być może na przykład jeżeli będziemy w tej chwili naprawiali ustawę kompetencyjną, to właśnie ta polityka resortowa będzie skutecznie zbita w Senacie. Bo w istocie jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu, gdzie pewne rzeczy dyskutujemy, ale na przykład w Ministerstwie Transportu i Budownictwa napotykamy silny opór i ta polityka resortowa tam jest i to też nie jest dziwne, że odzespolic nadzór budowlany od starosty.

Chcę tylko przy okazji powiedzieć, czego się nie boję, bo myślę, że jutro mnie od razu premier nie odwoła, zwłaszcza że na piśmie zgłosiłem swoje uwagi, że akurat jeżeli chodzi o MSWiA i mój Departament Administracji Publicznej, zwróciliśmy na to uwagę, że to jest w sumie polityka, która doprowadza do powrotu do pewnej pionizacji, do imperium szefa nadzoru budowlanego w Polsce, i praktycznie do oderwania obywatela od tego urzędu. Bo tak to obywatel ma poczucie, że jeszcze gdzieś na poziomie starostwa,

na poziomie województwa, u wojewody (a już pomysł jest, żeby i od wojewody oderwać), jest do kogo pójść, a po zmianie od razu wszystko będzie kryte, ponieważ w pionie cały nadzór budowlany aż do własnego szefa będzie odzespólniony od starosty i od wojewody. Naszym zdaniem to jest złe i myślę, że nam się uda w MSWiA poprawić to na poziomie takim, na jakim się uda, rozumiem, że jednak w Senacie dalej będzie trwała dyskusja i myślę, że inicjatywa Senatu jest z tego powodu niezwykle cenna.

Dziękuję.

Andrzej Porawski **Dyrektor Biura Związku Miast Polskich**

Bardzo się cieszę, że pan minister wypowiedział się przede mną, ponieważ powiedział o rzeczy niezwyklej wagi. Też chciałem bardzo krótko o zespoleniu mówić, ale pan minister powiedział, że stanowisko resortu jest takie, żeby nie łamać pewnej filozofii funkcjonowania państwa z tego powodu, że jakiś resort chce odbudowywać swoje imperium. To jest oczywiście spojrzenie bardzo słuszne i warto o tym myśleć.

Zgadzam się z panem profesorem Kuleszą, że tu zostały poruszone dwie kategorie spraw. Także z punktu widzenia zarówno kalendarza organizacji pracy nad tymi sprawami, jak i z punktu widzenia znaczenia tych spraw i w tym sensie konieczności przeprowadzania nad nimi trochę dłuższej debaty, nawet gdybyśmy się mniej więcej zgadzali z tym, co chcemy powiedzieć.

Myślę, że kilkoma sprawami, które są do zrealizowania bardzo szybko, są na przykład takie sprawy, jak szybkie poszerzenie – projekt ustawy mamy gotowy – obowiązku przekazywania przez agencje państwowe, chodzi mi głównie o agencję rolną i agencję wojskową, tych nieruchomości, które są związane z rozwojem lokalnym i z rozwojem regionalnym. Jeśli one są w planie zagospodarowania przestrzennego albo w strategii rozwoju wymienione jako potrzebne, to powinna być to wystarczająca podstawa do wnioskowania o skuteczne przekazanie, z wyjątkiem, gdyby coś konieczne musiało być dla NATO.

Innym takim przykładem jest kwestia zarządu dróg w granicach administracyjnych miast. W granicach administracyjnych miast drogi są ulicami, ale mają czterech różnych gospodarzy, przy czym w miastach na prawach powiatu – jednego, a w innych miastach o tych samych parametrach co niektóre miasta na prawach powiatu – czterech, i to oczywiście prowadzi do

różnych konfliktów. A można to załatwić jedną krótką nowelizacją ustawy o drogach publicznych. Można się zastanowić nad tym, czy we wszystkich miastach, można się zastanowić nad tym, czy może w miastach prezydenckich, a może w miastach będących siedzibą powiatu. To nie jest kwestia do przesądzenia w ciągu pięciu minut, ale niewątpliwie zarządzanie ulicami w mieście powinno mieć jednego gospodarza, a nie czterech, zwłaszcza że to, że ma czterech, powoduje liczne komplikacje. Tego typu spraw było tutaj wymienionych jeszcze kilka. Myślę, że ta metoda, którą pan marszałek zaproponował, żeby przysłać projekt albo tezy projektu do Komisji Samorządu Terytorialnego lub na ręce pana marszałka, jeśli pan marszałek sobie będzie życzył jako odpowiedzialny za samorząd, jest słuszna. Notabene, jadąc tu myślałem, że dzisiejsza konferencja jest zaproszeniem do wyemigrowania, bo w takim potocznym rozumieniu Senat Rzeczypospolitej zajmuje się Polonią i skoro zajmuje się Polonią, a teraz zajmie się samorządem, to możemy już wyjeżdżać. Przepraszam za ten żart.

Nie odkładałbym natomiast dyskusji nad kilkoma innymi sprawami, które dzisiaj zostały poruszone, tylko dlatego, że budzą kontrowersje i że na pewno nie zostaną załatwione z dnia na dzień w krótkim czasie, o którym mówił pan profesor.

Jaką formułę Senat wybierze do prowadzenia takiej debaty, nie mnie przesądzać. Ale niewątpliwie jest kilka kwestii, które wymagają pilnego omówienia, ponieważ one budzą prawdziwe konflikty w terenie w dzisiejszej Polsce. Na przykład kwestia sekretarza i skarbnika, co do których nie tylko Związek Miast Polskich się wypowiedział, ale także inne stowarzyszenia samorządowe. Jeśli sekretarz będzie nadal tak umocowany jak dzisiaj, czyli po pierwsze, jako pracownik samorządowy, po drugie, wykonujący czy mogący wykonywać część kompetencji organu wykonawczego, i tylko tych, do których organ wykonawczy go upoważni, to pozostawianie tego pracownika w kompetencji rady jest jakimś nieporozumieniem. Zwłaszcza że przykład chociażby Częstochowy pokazuje, że tam nastąpił klincz w tym jedynym momencie, w którym rada ma jakiś wpływ, czyli w momencie powołania. Rada nie powołała na złość obecnemu prezydentowi sekretarza i Częstochowa nie ma sekretarza. Ma natomiast dyrektora urzędu, który w jakimś stopniu pełni funkcję częściowo tylko legalnie, a można powiedzieć, że nielegalnie, a w jakimś stopniu stanowi erzac sekretarza. Niezależnie więc od tego, jakie będzie ostatecznie rozstrzygnięcie, kwestię umocowania sekretarza i skarbnika należy rozważyć.

Następną kwestią, która niewątpliwie wymaga rozważenia, o której mówił pan profesor Regulski i często do niej nawiązuje, dotycząca relacji: organ

stanowiący – organ wykonawczy, zwłaszcza pochodzący z bezpośredniego wyboru. Otóż jako radny – wprawdzie blisko związany z organami wykonawczymi, jak niektórzy mówią, ale jako radny – muszę stanowczo podkreślić, że rady nie utraciły niestety swoich kompetencji, tych, które miały, z wyjątkiem bardzo nielicznych. Posiadają natomiast również kompetencje *stricte* ze sfery wykonawczej. I te kompetencje paradoksalnie osłabiają rady, a nie je wzmacniają.

Rada Miasta Poznania, której jestem członkiem, poświęciła trzy minuty debacie nad programem ochrony środowiska i programem zagospodarowania odpadów. Potrafi zaś godzinami rozmawiać o tym, czy zlikwidować jakieś przedszkole, zwłaszcza takie, do którego nikt się nie zapisał, czy nie likwidować tego przedszkola. To naprawdę jest nieporozumienie. Rada sama siebie osłabia, nie korzystając z kompetencji stanowiących, tam gdzie może określić, i to w sposób wiążący, politykę w danej społeczności lokalnej, a zamiast tego traci czas na jałowe dyskusje, za które powinien odpowiadać mój organ wykonawczy i powinienem go za to rozliczać, czy to przedszkole jest, czy nie. Ja powinienem mu powiedzieć, jak mają działać przedszkola w Poznaniu i raz na rok oceniać, jak one działają, czy on wywiązuje się z tej uchwały, którą rada podjęła, czy nie, a nie dywagować nad tym, czy przedszkole nr 57 ma być zlikwidowane, czy może przeniesione.

Wzmocnienie rad dotyczy natomiast nie tylko tej funkcji stanowiącej. Rada Miasta Krakowa chyba jest dobrym przykładem rady, pewnie głównie dzięki inicjatywie pana przewodniczącego, która jest silną radą, czy w jakimś stopniu silną radą, ponieważ wygospodarowała sobie niemałe pieniądze w budżecie, ma silny aparat obsługujący. A od tego, jaki aparat obsługuje radę, także zależy, ile ona może zdziałać. Tu była dzisiaj mowa o konieczności wzmocnienia tych komórek, które obsługują rady. Ale, moim zdaniem, to jest niewystarczające. Myślę, że w ustawie samorządowej powinno być zapisane, w sytuacji, że ustawa pełni także funkcję edukacyjną, a nie tylko normatywną, że zarówno rada, jak i przede wszystkim komisja rewizyjna rady mogą zlecać ekspertyzy. Bo jak wzmocnić funkcję kontrolną rady? Dzisiaj w Poznaniu nikt nie chce wejść do komisji rewizyjnej na jedno opróżnione miejsce. Jestem wstrząśnięty – rada nie chce wykonywać swojej funkcji kontrolnej! Bo tam trzeba pracować, a ta praca jest żmudna. Nie dlatego, żeby radni nie chcieli pracować, żeby nie było nieporozumienia, tylko radni są nauczycielami, lekarzami, profesorami nauk humanistycznych, ścisłych i tak dalej, a nie są rewidentami, biegłymi księgowymi. A komisja rewizyjna, żeby faktycznie skontrolować, nie może składać się z paru osób które się na tych papierach nie znają i jak w nie za-

jrzą, niczego nie znajdują, tylko muszą one realnie wykonać swoją funkcję kontrolną. Mogą to zrobić tylko w ten sposób, że zlecają ekspertyzę na zewnątrz.

Tak bym widział relację między radami a zarządami, ale to jest jedna z tych kwestii, które wymagają dłuższej debaty. Tak samo kwestia upolitycznienia, przywrócenie progu czterdziestu tysięcy jako progu, poniżej którego odbywają się wybory jednomandatowe, jest jednym z rozwiązań. Chcę natomiast pokazać przykład Katowic, gdzie prezydent miasta, startując przeciwko kandydatom wszystkich partii, nie mając bezpośredniego poparcia żadnej partii i mając własną listę, bo kandydat musi mieć własną listę, po pierwsze, wygrał w pierwszej turze wybory prezydenckie, a po drugie, w radzie na trzydzieści jeden osób ma swoich szesnastu radnych, oprócz radnych wybranych ze wszystkich list partyjnych. Bo nikt nie poparł oficjalnie tego kandydata, a on pokazał, że nawet w dużym mieście niekoniecznie partie muszą decydować o wyborach. Oczywiście do tego jest potrzebna osobowość i zespół innych czynników, ale nie jest to niemożliwe.

Włosi – to tylko taki jeszcze kamyczek do przyszłej debaty – zrobili rzecz bardzo prostą: wybory burmistrza są w innym terminie niż wybory rady. Są bezpośrednie wybory i są one z definicji w innym terminie niż wybory rady. To powoduje, że zupełnie inna jest dyskusja przed wyborami burmistrza, że na zupełnie inne cechy kandydata zwraca się uwagę. To nie znaczy, że oni utajniają swoją polityczną przynależność, ale się zupełnie inaczej rozmawia o kandydacie na burmistrza niż wówczas, gdy równocześnie toczy się dyskusja, czy lepszy jest PiS, Platforma, czy SLD. Bo jest oczywiste, że wtedy ta debata się nie tyle upolitycznia, co upartyjnia.

Wreszcie na koniec powiem o standardach.

Standardy nie mają być pretekstem do takich czy innych wydatków. Standardy, moim zdaniem, to jest kwestia uczciwości ze strony państwa. Jeżeli państwo stawia jakieś wymagania samorządowi, społecznościom lokalnym, to musi powiedzieć, jakie to są wymagania, na realizację czego wystarczą dochody własne. To trzeba pokazać. Czasami dają pieniądze, zwykle za małe, na przykład subwencja szkolna. Należy uczciwie określić standard, powiedzieć, że nas stać tylko na taki standard, na inny nas nie stać i dać na tyle, na ile nas stać.

I wreszcie nadzór. Nadzór nad samorządami dzisiaj nie jest wykonywany. Liczne samorzady, na przykład jednostki komunalne, wykonują, jak to wynika z raportów ministerstw oraz niezależnych, zadania wykraczające poza zakres zadań publicznych. Nie słyszałem, żeby jakiś wojewoda ten element komukolwiek wskazał.

Druga sprawa to uchwalanie obowiązkowych programów. Podobno większość rad w Polsce nie uchwaliła do tej pory programu zaopatrzenia w media energetyczne, a trzysta pięćdziesiąt rad do dziś nie uchwaliło programu ochrony środowiska. A przecież wojewoda już dzisiaj ma możliwość wprowadzenia zarządzeniem zastępczym na koszt gminy czegoś, co jest obowiązkowe. Błędem w ustawach jest, że nie są tam wskazane terminy. Tu byłaby odpowiedź dla Senatu, że jeżeli jakieś obowiązki są nałożone ustawami, to żeby ten obowiązek mógł być egzekwowalny na przykład w trybie nadzoru, trzeba określić termin, do którego rada ma uchwalić ten program. Jeśli nie, to wtedy się otwiera pole działania dla wojewody. Ono i dziś jest otwarte, tylko trudniejsze. Ale do dzisiaj żaden wojewoda w Polsce nie wydał jeszcze zarządzenia zastępczego, którym by coś uchwalił za leniwą gminę.

Dziękuję bardzo.

Barbara Imiołczyk **Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej**

Z wielkim szacunkiem odnoszę się do tej inicjatywy Senatu, Panie Marszałku, Pani Senator. Myślę, że to jest rzeczywiście godna uznania inicjatywa i mam nadzieję, że będzie taka, jak to określił pan marszałek, czyli że stała, twórcza i pożyteczna. Ja bym do tego dodała jeszcze jedno, być może, że pan marszałek również użył tego sformułowania, ale dla mnie ono jest szczególnie istotne, mianowicie – długofalowa.

Była mowa o tym, jak ważna była ustawa o samorządzie terytorialnym uchwalona w 1990 roku. To, że została uchwalona w niedługim czasie, ale jednocześnie za nią stała długoletnia praca. Ale przede wszystkim stała za nią pewna docelowa wizja gminy. Mam ogromną prośbę i apel o to, żeby w dyskusji, która będzie się toczyć, również przy debatowaniu nad poszczególnymi rozwiązaniami, zwłaszcza tymi, które chce się wprowadzić szybko, brać pod uwagę model samorządu, który w Polsce chcemy budować. Czy my wiemy, jaki model chcemy budować? Podejrzewam, że nie. A podejrzewam to na podstawie ostatnich bardzo głębokich ingerencji w ustrój gminy: wprowadzenie bezpośrednich wyborów właściwie bez zmiany innych rozwiązań. Czyli nastąpił demontaż poprzedniego ustroju, ale brak propozycji całościowych, które by powodowały, że gmina z bezpośrednio wybranym wójtem, burmistrzem czy prezydentem, zwłaszcza prezydentem i burmistrzem, może funkcjonować w sposób właściwy, że ten ustrój jest funkcjonalny. Dlatego sędzę, że przy sporządzaniu katalogu

szybkich zmian należy wystrzegać się takich, które ingerują głęboko w ustrój samorządu.

Będę się teraz odnosiła do głosów w dyskusji, które padły, ale tylko dlatego, że chcę się skupić na jednym problemie, który już poruszyłam i który powinien być problemem do dyskusji szerszej, to znaczy modelu ustroju samorządu terytorialnego, modelu ustroju gminy. Jak mają wyglądać relacje między bezpośrednio wybranym prezydentem i radą? I to nie jest tylko kwestia podziału kompetencji, które z całą pewnością należy zmienić w związku z tym, że został zmieniony wybór. Ale czy możemy w Polsce zgodzić się na to, aby obowiązywał taki model, w którym burmistrzowie czy prezydenci, zwłaszcza prezydenci miast, muszą rządzić wbrew większości w radzie?

Uważam, że to jest bardzo poważny dylemat, że jest to tak naprawdę błąd, który należy wyeliminować. Ja bym jednak postulowała przyjęcie takiego modelu, który umożliwi rządy większości i kontrolę przez mniejszość: model francuski. Nie mówię, że musimy przyjąć niewolniczo francuski wzór. Ale przemyśleć, zwłaszcza w czasach, które nas czekają, gdy od gmin będzie zależało wykorzystanie szansy Polski, szansy, którą daje Unia Europejska i pieniądze do wykorzystania, aby utworzyć model, który ułatwia zarządzanie, a nie utrudnia.

Obecny model utrudnia zarządzanie. Wiele postulatów państwa idzie w tym kierunku, żeby szukać lekarstwa na objawy choroby, którą nam zafundowano cztery lata temu. Szukać lekarstwa, czyli leczyć objawowo. Ja się boję leczenia objawowego, dlatego że ono może nas doprowadzić do utrwalenia choroby. Sądzę, że trzeba zmienić w tej chwili ustrój, czyli usunąć przyczyny choroby. Nie doprowadzać do sytuacji, w której będą zmuszeni ze sobą na stałe funkcjonować ludzie z różnych opcji politycznych, którzy mają zupełnie inne programy.

Wracając do polityki. Jestem jedną z niewielu chyba ludzi w Polsce, którzy uważają, że upolitycznienie samorządu to nie jest nic szkodliwego, tylko jest absolutnie naturalne. Nawet upartyjnienie polityków. Bo przecież partie są również instytucjami demokratycznego państwa i osobiście bardzo się cieszę, jeżeli one są wzmacniane, a nie osłabiane. Należy w związku z tym odróżnić bardzo wyraźnie, jaka jest sfera polityki w samorządzie, a co dla polityki zarezerwowane nie jest. Czyli oddzielić sferę polityczną od sfery administracyjnej i zdecydowanie wzmacniać i profesjonalizować administrację, ale nie wymagać profesjonalizacji od polityków, broń Boże od radnych.

Model moskiewski nie jest dobrym modelem – myślę o radnych na etatach. Ale to jest drugi problem, który wymaga bardzo głębokiej debaty, do

czego zmierzamy, do jakiego modelu administracji w Polsce. Czy to ma być jeden model służby cywilnej, czy ma to być zupełnie innymi regułami rządząca się administracja, ale jednak oddzielona od partyjnych wpływów na tyle, na ile to jest możliwe.

Reasumując, uważam i bardzo liczę na to, że ta inicjatywa pana marszałka, inicjatywa Senatu będzie również obejmowała dyskusję, debaty o najważniejszych, kluczowych dla samorządu kwestiach, to jest kwestii ustroju, kwestii modelu administracji. W związku z tym na przykład rozwiązanie sprawy skarbnika czy sekretarza jest *de facto* już jakby antycypacją zupełnie innego modelu. Trzeba dyskutować o tym, kim ma być skarbnik i sekretarz, a potem dopiero o tym, jak on ma być powoływany i przez kogo. A nie zaczynać od tego, przez kogo jest powoływany. Jeżeli to będzie człowiek wybierany z korpusu służby administracyjnej, spełniający określone kryteria i rozliczany za jakość pracy, to może być powoływany przez wójta, burmistrza. Czemu nie? Rada do tego nie będzie musiała wiele mieć. Ale takie warunki najpierw musi spełnić.

Dziękuję serdecznie.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Chciałbym wszystkim państwu niezwykle serdecznie podziękować. Myślę, że pewne rzeczy, zgodnie z tymi podziałami, trzeba zrobić natychmiast, pewne rzeczy wymagają dłuższej debaty, choćby to, o czym mówiła przed chwilą pani Imiołczyk, czyli kwestia modelu administracji. W „cywilu” jestem socjologiem, więc mnie też najpierw interesują model docelowy, a potem szczegółowe rozwiązania. Myślę, że to jest bardzo ważne.

Serdecznie państwu dziękuję za udział w tej dyskusji, traktując ją jako pierwszy krok na drodze, którą z tymi wszystkimi przymiotnikami będziemy przebywali razem. Dziękuję bardzo i na razie państwa opuszczam. Przewodnictwo obrad obejmuje teraz senator Elżbieta Rafalska.

Senator Elżbieta Rafalska **Przewodnicząca Komisji Samorządu Terytorialnego** **i Administracji Państwowej**

Do głosu zgłosił się pan senator Przemysław Alexandrowicz, bardzo proszę.

Senator Przemysław Alexandrowicz

Zanim powiem o sprawach zasadniczych, nie odmówię sobie przyjemności krótkiej historycznej refleksji na temat nazw, bo rzeczywiście te nazwy ustalono nieszczęśliwie. Jeżeliby się posługiwać historycznymi realiami, to oczywiście reprezentantem władzy państwowej w prowincji powinien być starosta generalny, zwany kiedyś generałem, w I Rzeczypospolitej, często w skrócie. Reprezentantem głównym samorządu wojewódzkiego, tym, który prowadzi województwo, powinien być wojewoda, a przewodniczącym sejmiku powinien być marszałek.

Tutaj natomiast, wbrew wszelkim regułom historycznym i językowym, wywrócono wszystko do góry nogami. Marszałka, czyli przewodniczącego organu kolegialnego, uchwałodawczego z założenia, zrobiono szefem zarządu; wojewoda z przedstawiciela władzy, tego, który przewodził województwu, stał się przedstawicielem władzy państwowej. Stąd całe zamieszanie. Inna sprawa, czy da się to zmienić, bo ludzie przyzwyczajają się do pewnych nazw. Aczkolwiek można powiedzieć, że skoro ta tradycja ma lat nawet nie dziesięć, bo tak naprawdę od stycznia 1999, to nie jest to żadna tradycja, wobec tego może da się to zmienić. Ale jeżeli to tak – starosta generalny w roli wojewody, wojewoda, czyli obecny marszałek, i marszałek, czyli obecny przewodniczący sejmiku, to wtedy rzeczywiście nawiązujemy do historycznych nazw.

Co do istoty rzeczy. Ja bym zaczął od powołania się na dwa lub trzy kluczowe zdania, wypowiedziane przez pana profesora Regulskiego. Otóż po pierwsze: „Powinniśmy zacząć debatę o sprawach ustrojowych, inaczej mówiąc, kluczowych”. Zgadzam się z tym zupełnie, bo to, czego nam nie brakuje, to rozmaite doraźne interwencje, a to, czego nam brakuje, to refleksja generalna nad ustrojem samorządowym.

Drugie zdanie, do którego chciałbym nawiązać już bardziej szczegółowo, brzmiało: „Powinno nam chodzić o wyważone spojrzenie wielostronne” i że pewnym zadaniem Senatu jest też monitorowanie rozwoju samorządności, identyfikacja barier, które trzeba usunąć. Mam wielką satysfakcję, bo kiedy dyskutowaliśmy nad programem zadań dla Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w Senacie, moim postulatem było właśnie monitorowanie sytuacji w samorządach. Monitorowanie polegające oczywiście nie tylko na obserwacji, ale też po zidentyfikowaniu problemów – zgłaszanie propozycji ich rozwiązania.

Myślę, że teraz możemy przejść do trzeciej i głównej rzeczy. Otóż Monteskiusz dawno temu wymyślił trójpodział władz. Nie dlatego, że lubił dzie-

lić i że to dzielenie sprawiało mu przyjemność teoretyczną, intelektualną, ale dlatego, że uważał, że prawa obywateli będą chronione, dobro publiczne będzie chronione wtedy, kiedy poszczególne organy władzy będą na siebie oddziaływały w pewien sposób hamująco. Chociaż oczywiście do pewnego momentu władca absolutny był bardziej skuteczny.

W związku z tym, nawiązując do wyważonego spojrzenia wielostronnego, chciałem zwrócić uwagę na to, na co wydaje mi się rzadko, chociaż w dzisiejszej dyskusji było trochę inaczej, zwracają uwagę przedstawiciele organizacji samorządowych, to znaczy na dość dramatyczną nierównowagę w uprawnieniach organów stanowiących i organów wykonawczych, głównie na szczeblu rad gmin, rad miast. To jest też moje doświadczenie z trzech kadencji samorządu w mieście Poznaniu.

Bierze się to pewnie trochę z tego, że jedynie w Związku Województw jest taka ustrojowa zasada, że obligatoryjnymi przedstawicielami województwa w tym związku jest z jednej strony marszałek, z drugiej strony przewodniczący sejmiku, a ponadto sejmik wybiera jeszcze dwóch dodatkowych przedstawicieli. Niestety, i Związek Miast Polskich, i Związek Gmin Wiejskich są z natury rzeczy zdominowane przez wójtów bądź burmistrzów i prezydentów. To taka ich przypadłość ustrojowa.

Prawdę mówiąc, nawet w przypadku Związku Gmin Wiejskich, gdy zobaczyłem tak liczne zgromadzenie wójtów kilka dni temu w sali Hotelu Poznań, to zastanowiłem się, który z nauczycieli szkoły na Podkarpaciu albo który z rybaków helskich, bądź który z rolników spod Olsztyna byłby w stanie kilka razy w roku przyjeżdżać na takie zjazdy, zostawiając swoją pracę.

Zgromadzenie ogólne, ale są jeszcze zarządy. Zdając sobie z tego sprawę, myślę, że należałoby w przypadku konsultowania zmian w ustawach samorządowych jednak w jakiś sposób zasięgać opinii poszczególnych rad – czy to rad gmin wiejskich, czy rad miast, dużych miast, czy rad powiatów.

Z tej perspektywy patrząc na te postulaty Związku Miast Polskich, ale też i po części Związku Gmin Wiejskich, powiem coś, co dla wielu może się wydawać zaskakujące. Kiedy dyskutowaliśmy z obecną czwórką przewodniczących rad dużych miast, ale też i na konwentach przewodniczących w szerszym gronie, w zasadzie skarbnik, sekretarz – chętnie to uprawnienie oddalibyśmy prezydentom. Skoro wiceprezydenci, którzy mają dużo szerszy tak naprawdę decernat w zarządzaniu gminą, są powoływani i odwoływani przez prezydenta bez pytania nas o zdanie, to tutaj nie widzimy takiego problemu.

Absolutorium – to zawsze budzi największe zaskoczenie, tutaj nawet zaskoczona była w czasie krótkiej dyskusji pani przewodnicząca. Skoro absolu-

torium, to zgodnie z definicją, którą nam się wbija do głowy od paru kadencji, skwitowanie budżetu, stwierdzenie jego poprawności, to któż powinien się tym zajmować jak nie regionalna izba obrachunkowa? Jeżeli zaś absolutorium miałoby być pewną globalną oceną pracy prezydenta, to oczywiście nie. Ale jeżeli rada krytycznie, bo zdarzało się to w różnych miastach, bądź bardzo krytycznie ocenia prace prezydenta, nie udziela mu absolutorium, i ta uchwała jest uchylana przez regionalną izbę obrachunkową, ponieważ podstawy ma polityczne, a nie rachunkowe, to jasno wskazuje na to, że to jest zupełnie co innego. Myślę, że w Poznaniu dyskusje nad absolutorium już od paru lat nie budzą większych emocji, ponieważ radni miasta Poznania przyjęli, że jest to skwitowanie budżetu i tyle. Wobec tego do sprawdzenia biegli rewidenci są najlepsi, a nie to pewne ciało polityczne.

Także w poprzednim rozwiązaniu ustrojowym przez trzy pierwsze kadencje była wyraźna przewaga po stronie władzy wykonawczej w stosunku do władzy uchwałodawczej. Uznając, że jest to pewna reguła – władza wykonawcza dysponuje ogromnym aparatem, ogromnymi środkami, zarządza bezpośrednio różnymi miejskimi instytucjami, to jednak patrząc na to w tej kadencji, chociaż w pewien sposób można się zgodzić ze zdaniem, że niewiele kompetencji w sensie ścisłym radzie ubyło, bo praktycznie regulamin organizacyjny, bo przecież wybór pozostałych członków zarządu był konsekwencją tego, że organy są jednoosobowe i są z powszechnych wyborów, to jednak w tej kadencji rady jest to doświadczenie wielu radnych z różnych rad miast i gmin.

Rady stały się w znacznej mierze instytucjami – to jest może mocne określenie – nieco fasadowymi i bez znaczenia. Dlatego że większość kompetencji rad jest bądź fikcyjna, bądź mało realna. Fikcyjna jest kompetencja do uruchomienia procedury odwołującej prezydenta, może nie wójta, bo były poszczególne małe gminy, gdzie referendum gminne się udało. Ale skoro od szesnastu lat, od 1990 roku nie udało się referendum gminne w żadnej gminie w Polsce powyżej trzydziestu tysięcy mieszkańców, w żadnej sprawie – nieważne, czy chodziło o zarząd gminy jeszcze w poprzednich kadencjach, czy podatek śmieciowy, czy cokolwiek innego – w żadnej gminie powyżej trzydziestu tysięcy mieszkańców przez szesnaście lat nie przeprowadzono skutecznie referendum, to jest to czysta fikcja. Jest to fikcja prawna, wpisana dla dobrego samopoczucia ustawodawcy w ustawę.

Są też kompetencje mało realne. Przecież głównym uprawnieniem parlamentów, można powiedzieć ciał uchwałodawczych, od średniowiecza były sprawy budżetowe: podatki. To był ten fundament, na którym parlamentaryzm najpierw w monarchiach stanowych, potem parlamentarnych

i konstytucyjnych się kształtował. W tej chwili tylko prezydent może złożyć projekt budżetu, rada gminy nawet nie ma możliwości, żeby zrobić inny projekt, ponieważ nie dysponuje ani złotówką i ani jednym pracownikiem. Była już o tym mowa, biura rady podlegają prezydentom, wójtom, burmistrzom, zresztą w małych gminach chyba w ogóle są jednoosobowe, natomiast nie dysponują radni ani złotówką, chyba że zrobią składkę ze swoich diet. Wtedy mogą je wydać wedle własnego namysłu. W innym przypadku nawet wydatek stu złotych jest opiniowany przez urzędników prezydenta. Wobec tego radni nie mają nawet możliwości swporządzić jakiegoś istotnego koreferatu do budżetu, który, przypominam, w dużych metropoliach jest ogromną księgą z mnóstwem załączników, przygotowywaną przez wiele miesięcy przez cały ponadtysiącosobowy urząd. I takich uprawnień mało realnych jest więcej.

Oczywiście, że rada powinna być organem ostatecznie zatwierdzającym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ale nie mówmy, że tym głównym uprawnieniem rady jest praca nad miejscowymi planami i ich uchwalanie, skoro od lat wbija nam się do głów, że jest to dzieło specjalistów, urbanistów, specjalistów od komunikacji, specjalistów od zieleni, ochrony środowiska i tak dalej i że jak radni w tym, przepraszam za kolokwializm, gmerają, to nic dobrego z tego nie wychodzi.

Podchodząc krytycznie do tej generalnej opinii, z zasadą trzeba się zgodzić. Rzeczywiście, w wielkiej metropolii, z potężnymi infrastrukturami, konflikcie rozmaitych interesów, powinni to tworzyć specjaliści urbaniści. W związku z tym to jedno z najistotniejszych uprawnień jest tak naprawdę mało realne. Wobec tego, co zostaje radom? Budżetu nie mogą odrzucić, bo jeżeli nie uchwalą budżetu, to uchwali go regionalna izba obrachunkowa po 31 marca. Budżetu nie mogą przedstawić, bo przedstawia tylko prezydent. Nie mogą dokonać większych zmian. Co to jest „większych”, jest dyskusyjne, przynajmniej zwiększających budżet, ale nawet i zmniejszających przy pewnych wydatkach. Bo jeżeli te zmiany przekroczą procent czy dwa, prezydent oświadczy, że to rujnuje budżet, odwoła się do organów nadzoru i organy nadzoru, regionalne izby obrachunkowe stwierdzą, że niepoważna rada dokonała takich zmian, że można ten budżet usunąć.

Co jest realną kompetencją rady? Czy uchwalanie regulaminu parków? Czy uchwalanie pierwszych statutów miejskich placówek oświatowych? Czy może ta decyzja o likwidacji przedszkola numer siedemdziesiąt ileś? Brakuje mi tu czegoś – i to już konkluzja, poza tym, że odniosę się jeszcze do jednego zdania z wypowiedzi pani Imiołczyk – co w systemie anglosaskim jest nazywane pewną polityczną odpowiedzialnością, to co jest podsta-

wą do *impeachmentu*. Jeśli prezydent w żaden sposób przed radą nie odpowiada za kierunek działań – ja wiem, że to trudna sprawa, jak to rozwiązać – a rada ocenia politykę prezydenta źle, uważa, że ta polityka prowadzi miasto czy gminę na manowce, to jedyną odpowiedzią ustrojową jest: poczekajmy na cztery lata, wyborcy to ocenią. Referendum jest fikcyjne, bo wiadomo, że jest to przepis fikcyjny.

Przed wojną ustrój Poznania, odziedziczony po części po czasach pruskich, wyglądał tak: sześćdziesięciopięćosobowa społeczna rada, chociaż Poznań był wtedy trzy razy mniejszy – teraz jest trzydziestu siedmiu radnych – a w stosunku do liczby mieszkańców miasta majątek mieszkańców miasta był większy niż majątek gminy. Sześćdziesięciopięćosobowa społeczna rada, dwudziestoczeroosobowy magistrat z dwunastoma radcami magistratu etatowymi i dwunastoma radcami magistratu nieetatowymi, i prezydent. I nie wynikało to z braku zaufania do prezydenta Cyryła Ratajskiego czy Jarogniewa Drwęskiego, którym stawiamy pomniki i których uważamy za osoby mogące być wzorem do dzisiaj. To wynikało, jak czasem mówią prawnicy, z ostrożności procesowej albo z poczucia realizmu, że oddanie całkowitej władzy jednej osobie jest trudną i ryzykowną decyzją. I czy wiele jest ustrojów, które mają tak ogromną władzę bez tej – bez względu na to jak się termin źle kojarzy – politycznej odpowiedzialności jednoosobowego organu przed kimkolwiek poza wyborcami za cztery lata. Czy tak wiele jest ustrojów samorządowych, które tak tę nierównowagę władz ułożyły?

Co do wypowiedzi na temat modelu moskiewskiego, radnych na etatach. Nie chciałbym się odnosić do tego, co było w rejonie moskiewskim, ale wiem, że w wielu miastach amerykańskich czy kanadyjskich, w rzeczywiście dużych metropoliach, jest nawet trzynastu, piętnastu, czasem dziewięciu radnych. Wybierani są oni w jednomandatowych okręgach, niewiele mniejszych od tych, które są w dużych miastach. U nas największy okręg ma sto tysięcy mieszkańców, mniejszy osiemdziesiąt i jeszcze trochę. Te osoby, wybrane na cztery lata, zawieszają na cztery lata swoją działalność zawodową i są czymś w rodzaju ministrów w rządzie, to znaczy takimi politycznymi ministrami, którym podlegają poszczególne departamenty i wspólnie stanowią zarząd miasta. Oczywiście jest też burmistrz, ale on jest związany decyzjami tego kolegialnego, wybieralnego w jednoosobowych okręgach zarządu, który też jest radą. Być może to jest dobre rozwiązanie, ale nie mówmy, że jest to rozwiązanie moskiewskie i patologiczne. Moim zdaniem ma ono wiele zalet, bo utrzymywanie pewnej fikcji, że w sześćsettyśiącym czy osiemsettyśiącym mieście trzydziestu bądź

czterdziestu radnych, pracując społecznie po godzinach, jest w stanie wykonać swoje uprawnienia uchwałodawcze i kontrolne, zwłaszcza kontrolne, o czym tu była mowa, wobec prezydenta zarządzającego „firmą” o wartości miliardów złotych i obracającego miliardami złotych, bo takie są budżety, to jest pewna fikcja. Ale to tylko już tytułem odniesienia się do ostatniej wypowiedzi.

Senator Elżbieta Rafalska **Przewodnicząca Komisji Samorządu Terytorialnego** **i Administracji Państwowej**

Dziękuję bardzo.

To odmienny głos. Dobrze, że dla równowagi ten głos też padł. Bardzo się cieszę, bo to już było przedmiotem dyskusji na posiedzeniu naszej komisji.

Do dyskusji zgłasza się pan przewodniczący Rady Miasta Krakowa pan Paweł Pytko.

Paweł Pytko **Przewodniczący Rady Miasta Krakowa**

Chciałem złożyć serdeczne podziękowania na ręce państwa senatorów za zorganizowanie tego spotkania.

Były tutaj obawy, czy zdążymy coś zrobić przed najbliższymi wyborami samorządowymi, bo powiem szczerze, że jeżeli nie zrobimy, to kryzys samorządowy zacznie się pogłębiać. On nie jest tylko na płaszczyźnie wykonawczej – państwo wójtowie, burmistrzowie, starostowie na ten temat mówili, że są coraz większe kłopoty i problemy, które wynikają z bieżącego zarządzania, finansowania tych jednostek, ale również w tym, o co chodziło twórcom. Czyli tak naprawdę w tym, jak wygląda państwo – żeby porównać do anatomii – decydują dwa zasadnicze elementy, czyli kręgosłup, kościec, którym jest właśnie ustrój, te poszczególne ogniwa administracji, jak one się układają, i krwioobieg, którym jest ich odpowiednie finansowanie, połączone z ordynacją podatkową. W Polsce jest w tej chwili tak, że kościec się już powoli łamie: osteoporoza – można tu różne nazwy wymyślać – układ krwionośny: też kilka zawałów po drodze już było. Na to wszystko patrzą nasi wyborcy. Czyli budowanie społeczeństwa obywatelskiego polega

na tym, że tak naprawdę ludzie zaczynają się coraz bardziej zniechęcać. A zniechęcają się dlatego, że nie widzą efektów działań poszczególnych ogniw.

Niestety, w wypadku rad miast czy rad gmin jest tak jak kiedyś, że rządziły prezydium rad narodowych i przewodniczący tych prezydiów byli takimi nielegalnymi prezydentami miast. W odczuciu i w pamięci niektórych ludzi jeszcze tkwi, że właściwie rady są ważniejsze niż wszystko inne i one mogą zrobić wszystko. Stąd też oczekiwania, że jeżeli coś się źle dzieje, to właśnie nawet nie prezydent, tylko rada może. A z głosów, które tutaj padły, wynika, że rada może niewiele, bo nawet system skargowy, który jest już zupełnie chorą rzeczą, wyjętą z jakiegoś świata mitologii, gdzie administracyjnie jesteśmy zobowiązani do miesięcznego trybu załatwienia skargi, a w ustawie czy w statutach możemy mieć zapisane, że spotykamy się raz na kwartał. A więc ktoś kiedyś pomyślał, że będziemy rozpatrywać skargi mieszkańców na działalność, w tym wypadku prezydenta już tylko, nie stwarzając do tego żadnych mechanizmów. Czyli to, co tu było już mówione: odpowiednie biura, odpowiednie osoby, układ kontrolny, który mógłby to zrobić. Nie chcę do tego tematu powracać. Większość mówców, włącznie z panem prezesem Grobelnym, przyznała rację, że jest to chore i mam nadzieję, że powinno – i może – być szybko zmienione.

Druga rzecz, która może być zmieniona szybko, o której mówiła pani Imiołczyk, czyli wybranie trzeciej drogi przez samorząd w Polsce, tego ustroju samorządowego. Ani nie wybraliśmy modelu francuskiego, ani niemieckiego, ani rosyjskiego, tylko wybraliśmy trzecią drogę, czyli silnych w miarę prezydentów, do tego pozbawioną wpływu radę, szczególnie na kontrolę jednostek miejskich, o których tutaj mówił kolega Porawski, że tak naprawdę zajmują się takimi sprawami, że właściwie już ich jurysdykcją powinny się zająć odpowiednie organy nadzorcze. Ich budżety są potężne, a praktycznie ich kontrola jest jednoosobowa. Prezydent jest walnym zgromadzeniem, prezydent powołuje radę nadzorczą i kontroluje. To wszystko jest właściwie w rękę jednego człowieka. Kiedyś ten mechanizm poprzez radę jeszcze mógł być uspołeczniony, ta kontrola mogła być uspołeczniona. Dzisiaj już nie. Więc tak naprawdę potężny majątek jest kompletnie poza kontrolą społeczną.

Niezwykle mnie cieszy głos pani Imiołczyk, bo od piętnastu lat walczyłem o wzmocnienie roli partii politycznych w Polsce, a jak państwo dobrze wiecie, siły polityczne robiły wszystko, żeby te partie nigdy nie powstawały i nigdy odpowiedniego ustroju nie było, nigdy nie było ustawy o partiach politycznych. Ona powstała bardzo późno, powstał mechanizm ich finanso-

wania czy refinansowania kosztów. Ale one dalej są rachityczne. To znaczy gdybyśmy mieli ten ustrój już w modelu dojrzałych demokracji i te partie byłyby sprawnymi organizacjami wyborczymi, tak jak jest to w Stanach czy w modelach bardziej europejskich, moglibyśmy powiedzieć, że one są zapleczem dla swoich polityków na wszystkich szczeblach. One dzisiaj nie są zapleczem dla nikogo. One są skarbankami gromadzącymi pieniądze na następne wybory, nie prowadzą żadnej pracy wewnętrznej, żadnej dyskusji na temat ważnych spraw, nie finansują własnych ekspertów czy ekspertyz, które mogłyby przygotowywać nie tylko programy lokalne, ale również programy na szczeblu ogólnopolskim.

W ten sposób samorząd, radni, wrzuceni w obecne tryby ustawowe, z roku na rok stają się coraz bardziej sfrustrowanymi ludźmi, którzy mają jeszcze resztki ambicji, honoru i uczciwości, żeby wypełniać funkcje publiczne, a tak naprawdę już nie mogą nic zrobić. I to jest najbardziej niebezpieczne. Mój przedmówca mówił, żeby wzmocnić autorytet wójta. Ja o tym właśnie mówię. Doprowadzamy do tego krokami prawnymi, że autorytet władzy się coraz bardziej obniża. I nie wynika to tylko i wyłącznie z tego, że ci ludzie są nieodpowiedni, że gdzieś tam kogoś zamknęli, bo coś mu zarzucano. Nie. Chodzi o to, że przyjęliśmy zasadę, że najlepiej dać odpowiedzialność nie dając mechanizmów do wypełniania odpowiednich funkcji, dawać zadania nie dając finansów.

Przykład ostatnich kilkunastu miesięcy: wypłacanie zasiłków przez gminy, zbudowanie całego nowego aparatu dosłownie w trzy miesiące, zatrudnianie nowych ludzi. I problem mamy z głowy, dlatego że już ci niešťęśliwcy nie będą szli do Warszawy demonstrować pod Sejmem i pod Ministerstwem Finansów, tylko będą demonstrowali w gminach i będą obrażać urzędników, dlaczego np. tak, a nie inaczej są im przyznawane zasiłki. A przecież chodzi o to, że ja biorę odpowiedzialność za coś, na co mam wpływ uchwałodawczy. Czyli jeżeli uchwalam podatki lokalne, to będę odpowiadał przed wyborcami, czy płacą dużo za wodę, czy jeżdżą tanio tramwajem i czy płacą podatek od nieruchomości na odpowiednim poziomie. Wszystko inne natomiast niech na siebie biorą ci, którzy o tym decydują.

Tak naprawdę więc pozostawienie obecnego systemu na następne cztery lata to pogłębienie się tej choroby, która nam nic nie przyniesie. Silny samorząd na całym świecie jest podstawą funkcjonowania ustroju demokratycznego. W Polsce cały czas próbujemy różnymi sposobami doprowadzać do tego, żeby samorząd był słaby. Nie przynosi to nikomu korzyści. Nie wiem, czy w tej chwili jest szansa, żeby odbyła się poważna debata na temat, w jaki sposób te zmiany poprowadzić.

Dyskusja w pewnym momencie będzie polityczna, bo trzeba będzie mieć większość do uchwalenia. Nie czarujmy się, że to są decyzje niepolityczne. Decyzja polityczna dzisiaj to jest uchwalenie ordynacji wyborczej. Czy ona będzie większościowa, czy mieszana. Decyzją polityczną będzie też, czy przedłużymy kadencje burmistrzom i zrobimy wybory tylko do rad, czy przedłużymy radom i zrobimy wybory burmistrzom. Ja jestem za rozwiązaniem krzyżowym. Tak samo w parlamencie. Żeby były wymieniane te ciała niezachodzące na siebie, czyli model amerykański – pół Kongresu wymieniane co cztery lata, pół w następnych.

To są mechanizmy, które mają doprowadzać do tego, żebyśmy mieli stabilną, opartą na większości władzę, żeby nie było nigdy przechyłu. Trójpodział monteskiuszowski polegał właśnie na tym, że stolik na trzech nogach ma stać najlepiej. I o to powinno chodzić również nam w zmianie ustrojowej.

Niestety, tak jak mówię, obawiam się, że tych zmian już w tej chwili nie zrobimy. Oczywiście, samorzady, w których burmistrz uzyska większość, będzie sprawnie rządził, bo tak naprawdę jest mało samorządów, do których trafiają szaleńcy, którzy chcieliby wszystko wywrócić. Na palcach jednej ręki można by zliczyć samorzady, gdzie ta wojna już jest rzeczywiście taka, że z okopów naprzeciwko następuje rozstrzeliwanie. Raczej wszędzie jest to czasem ostra wymiana zdań. Ale w pewnym momencie dochodzi refleksja, że tak naprawdę szkodzę sobie i że już na złość babci nie odmrozę sobie uszu do końca, tylko muszę jednak w pewnym momencie na jakiś kompromis pójść.

Mam nadzieję, że przez szesnaście lat większość samorządowców to ludzie, którzy już przeszli taką szkołę, że starają się szukać konsensusu i szukać porozumienia, a nie toczyć wojny. Myślę więc, że również w tych zmianach ustrojowych, które powinny być przeprowadzone, w zmianach legislacyjnych, powinna być oczywista świadomość, że powinno to polegać na szukaniu idealnego czy zbliżonego do najlepiej funkcjonującego modelu.

Prosiłbym panią przewodniczącą, jako tą, na której barkach spocznie ewentualna działalność Senatu w tym względzie, o to, żeby taką debatę inicjować jak najszybciej. Bo myślę, że już jest późno.

Dziękuję bardzo.

Felicja Gwincińska **Przewodnicząca Rady Miasta Bydgoszczy**

Bydgoszcz się kłania i dziękuje bardzo za zaproszenie.

Chciałabym zwrócić uwagę tylko na dwie sprawy. O jednej z nich była mowa, o drugiej nie.

Otóż my od kilku już lat zbieramy się w takim nieformalnym ciele, które nazywa się Konwent Przewodniczących, i w tym konwencie właśnie działał pan senator Przemysław Alexandrowicz, który w naszym imieniu dzisiaj najdokładniej i najlepiej wyłożył problemy nas dotykające i bolące.

Ja chciałabym jeszcze uczulić państwa na to, że jeżeli będziemy wracać do ustawy i będziemy ją nowelizować, to jednak chciałabym postawić pytanie: czy rzeczywiście regulamin organizacyjny urzędu, jednostki należy pozostawić w rękach prezydenta? Otóż kiedy tworzono tę ustawę, bardzo protestował przeciwko temu zapisowi pan profesor Kalisz i mówił, że to jest zapis niezgodny z konstytucją. W konstytucji jest artykuł, który mówi, że o regulaminie organizacyjnym danej jednostki decyduje organ stanowiący. A organ stanowiący to przecież rada.

Chcę zwrócić uwagę, jakie mogą być konsekwencje tego zapisu, bo takie konsekwencje miały miejsce w Bydgoszczy. Na początku kadencji zlikwidowano Biuro Rady Miasta. Rada miasta była podporządkowana kancelarii prezydenta. Dlatego chciałabym państwa na to uczulić.

Drugie pytanie, które chciałabym postawić: kto jest pracodawcą prezydenta?

Związek Miast Polskich wywiódł w drodze analiz prawnych, że pracodawcą prezydenta jest Urząd Miasta. A przecież Urząd Miasta to jest jednostka, którą pan prezydent kieruje, która jemu podlega. Dlatego wydaje mi się, że te relacje są całkowicie inne.

Jeżeli będziemy o tym mówili, to chciałabym, żeby na ten fakt również zwrócić uwagę, bo rada ustala pensję prezydentowi, ale prezydent nie życzy sobie, żeby przewodniczący podpisywał delegacje. Myślę więc, że te sprawy też powinniśmy wyjaśnić.

Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję Pani bardzo.

Jak mnie poinformowała pani senator Rafalska, to jest chyba zakończenie dyskusji.

W takim razie pozwolą państwo na podsumowanie.

Będziemy oczekiwać zgłoszenia na piśmie konkretnych propozycji. Panowie profesorowie Reguński i Kulesza i inne osoby zgłosili chęć bycia naszymi ekspertami. My będziemy z tego korzystali i postaramy się, żeby ta współpraca obejmowała zarówno państwa, jak i tych wszystkich, którzy są tym zainteresowani.

Zgodnie z tym, co powiedział pan profesor Kulesza o podziale na rzeczy, które trzeba zrobić szybko i które wymagają dłuższej debaty, postaramy się przygotować taki kalendarz. Będziemy z państwem w kontakcie. Pani senator Rafalska, jako szefowa Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, będzie w tym podstawową osobą łącznikową.

Dziękuję.

Senator Elżbieta Rafalska
Przewodnicząca Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

Ponieważ jest Wielki Tydzień, zatem życzymy wszystkim wesołych świąt.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Na zakończenie, wszystkim samorządowcom i wszystkim innym uczestnikom konferencji składam najserdeczniejsze życzenia zdrowych, wesołych, pogodnych świąt, w oderwaniu od wszystkich bieżących spraw, także samorządowych. Życzę skoncentrowania się na życiu rodzinnym.

UCHWAŁA SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 30 marca 2006 r.

o współpracy Senatu z samorządem terytorialnym

W tym miesiącu upłynęło 16 lat od uchwalenia 8 marca 1990 roku ustawy o samorządzie terytorialnym. To odrodzony Senat zainicjował prace dające początek odrodzonym samorządom. Senat I kadencji już na trzecim swoim posiedzeniu w dniu 29 lipca 1989 roku przyjął uchwałę w sprawie samorządu terytorialnego i podjął inicjatywę ustawodawczą przyjmując projekt ustawy w dniu 19 stycznia 1990 roku.

Najpierw powstał pierwszy gminny szczebel samorządu, a następnie w 1998 roku jego kolejne szczeble – powiatowy i wojewódzki. Samorząd stał się integralną częścią ustroju współczesnej Polski, zapewniając udział obywateli w dziele samoorganizacji życia zbiorowego, ucząc działania na rzecz dobra wspólnego, przekazując odpowiedzialność za sprawy publiczne organom władzy znajdującym się najbliżej ludzi.

Jest wiele powodów do satysfakcji z reform samorządowych i osiągnięć samorządu w ciągu ostatnich 16 lat. Dzięki jego działaniom dokonana się odbudowa cywilizacyjna Polski, zmienił się – często nie do poznania – kształt „małych ojczyzn”, w których przebiega życie każdego z nas.

W funkcjonowaniu samorządu terytorialnego wiele spraw wymaga jednak naprawy i udoskonalenia. Dotyczy to także poszukiwania i wypracowania jeszcze lepszych rozwiązań instytucjonalnych, dzięki którym samorząd i całe wspólnoty lokalne i regionalne mogłyby w pełni wykorzystywać wszystkie swoje szanse i możliwości na rzecz rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego.

Senat VI kadencji nawiązując do pięknej tradycji Senatu I kadencji deklaruje, że traktuje jako swój obowiązek sprawowanie patronatu nad samorządem terytorialnym oraz wyraża wolę stałej współpracy z organami i organizacjami samorządowymi, aktywnego przyczyniania się do dalszego rozwoju i wzmacniania polskiego samorządu terytorialnego.

Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ