

Komisja Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej

Stenogram z seminarium
„Samorząd Terytorialny w Polsce”

w dniach 29 – 30 września 1992 r.

(Początek seminarium 29 września 1992 r. o godzinie 10 minut 40)

Senator Jerzy Stępień:

Jest mi niezmiernie miło powitać państwa w sali obrad plenarnych Senatu z okazji dzisiejszego seminarium, poświęconego samorządowi terytorialnemu w Polsce.

Zastanawialiśmy się, w jaki sposób można byłoby podkreślić fakt, że trzy lata temu, w lipcu 1989 r., odbyła się pierwsza merytoryczna plenarna sesja Senatu, poświęcona problemowi samorządu terytorialnego w Polsce. Początkowo planowaliśmy debatę senacką, później doszliśmy do wniosku, że nawet najlepiej przygotowani senatorowie być może nie będą potrafili wnieść tyle ciekawych spostrzeżeń do dyskusji, co osoby bezpośrednio angażujące się w prace samorządów terytorialnych. W końcu zwyciężyła koncepcja przeprowadzenia dzisiejszego seminarium.

Widzę, że na sali są właściwie sami znajomi. Trudno byłoby mi witać poszczególne osoby, bo prawie wszyscy się znamy, ale proszę mi pozwolić na pewne wyjątki.

Chciałbym przede wszystkim bardzo serdecznie powitać marszałka Senatu, pana profesora Augusta Chełkowskiego, pod którego patronatem odbywa się to seminarium.

Szczególnie serdecznie chciałbym przywitać poprzedniego marszałka Senatu, pana profesora Andrzeja Stelmachowskiego. (Oklaski).

Chyba tylko ja, członkowie Komisji Senackiej, a także eksperci Komisji Senackiej Samorządu Terytorialnego poprzedniej kadencji wiemy, że gdyby nie determinacja pana profesora Stelmachowskiego przy budowaniu podstaw samorządu terytorialnego w Polsce, ta reforma być może miałaby inny kształt. Miło dzisiaj słyszeć z różnych stron, że jak dotąd, była to właściwie jedyna udana reforma w przebudowie naszego państwa.

Chciałbym także bardzo serdecznie powitać goszczącego dziś u nas pana Jacques'a de Chalendara, prezesa Fundacji France – Pologne, który niedawno otrzymał najwyższe odznaczenie, jakie nasze państwo nadaje cudzoziemcom, m. in. dlatego, że Fundacja France – Pologne bardzo angażowała się w pomoc samorządom terytorialnym. (Oklaski).

Chciałem prosić pana marszałka Stelmachowskiego o zajęcie miejsca za tym stołem i poprowadzenie

pierwszej części naszej sesji. Składają się na nią referaty – ich kolejność jest przedstawiona w zaproszeniu.

Bardzo proszę, Panie Marszałku.

Jako pierwszy zostanie wygłoszony referat pana Piotra Buczkowskiego, profesora Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, przewodniczącego Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego oraz Poznańskiego Sejmiku Samorządu Terytorialnego.

Chciałbym jeszcze prosić pana marszałka o zabranie głosu.

Przewodniczący Andrzej Stelmachowski:

Pozwólcie państwo, że jako marszałek „starej laski”, stuknę na rozpoczęcie sesji chociaż starą laską.

(Przewodniczący uderza trzykrotnie laską.) (Oklaski).

Marszałek August Chełkowski:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Dzisiejsze seminarium odbywa się pod patronatem marszałka Senatu. Ma to podkreślić szczególną rangę i wagę tego spotkania, jest również świadectwem mojego osobistego zainteresowania problematyką samorządu terytorialnego w Polsce.

Jak państwu wiadomo, Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji odegrał poważną rolę w urzeczywistnieniu czy też wskrzeszeniu zasady samorządu terytorialnego w Polsce. W lipcu br. minęły trzy lata od plenarnego posiedzenia Senatu, które było poświęcone zagadnieniom samorządu terytorialnego. W następstwie debaty zrodziła się senacka inicjatywa wniesienia projektu ustawy o samorządzie terytorialnym.

Przypomnę też, że Komisja Konstytucyjna Senatu pierwszej kadencji w swoim projekcie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uznała zasadę samorządu terytorialnego za jedną z naczelných zasad konstytucyjnych. W części dotyczącej samorządu terytorialnego senacki projekt konstytucji opierał się na przekonaniu, że na polskiej scenie politycznej obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej kształtuje się czwarty autentyczny podmiot władzy, przejmujący kompetencje wspólnot obywatelskich

Marszałek A. Chełkowski

mniejszych niż ogólnopaństwowa, połączonych innymi niż polityczne więzami.

Senacki projekt konstytucji widział w samorządzie terytorialnym przejaw demokratycznych tendencji ustrojowych i był wykładnikiem podmiotowości politycznej obywateli. Jego pozycja jest jednak tak określona, by nie przyznał sobie wszechwładnych uprawnień nad obywatelem, który w nim uczestniczy. Jednocześnie chodzi o to, by nie przechwytywał kompetencji naczelnych władz państwowych, do których powinno należeć to, czego nie można załatwić na niższym szczeblu.

Mam nadzieję, że wiele problemów związanych z patologiami, nieprawidłowością biurokratycznych struktur państwowych i nieformalnych powiązań zostanie zlikwidowanych dzięki nowym, wyłaniającym się z dołu strukturom, nieobciążonym patologiczną przeszłością.

Jako marszałek Senatu, postanowiłem spotykać się z władzami i społeczeństwem różnych części Polski. Często jestem zapraszany na spotkania w tzw. terenie. Tematyka tych spotkań jest różnaita, ale można stwierdzić, że dominuje problematyka samorządu terytorialnego.

Miałem ostatnio okazję uczestniczyć w obradach Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, które odbyły się przed wakacjami w Kiekrzu. Wydaje mi się, że orientuję się dość dobrze w zagadnieniach samorządu terytorialnego, w jego aktualnych potrzebach i tendencjach rozwojowych.

Myślę, że ciągle jesteśmy w fazie budowy i doskonalenia się struktur samorządu terytorialnego w Polsce. Wierzę, że rozpoczynające się dziś seminarium, zorganizowane przez Senacką Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, walczy się do tego przyczyni – w formie konkretnych wniosków legislacyjnych, dotyczących samorządu terytorialnego.

Państwu, jako uczestnikom seminarium, życzę pomyślnych i twórczych obrad. (Oklaski).

**Przewodniczący
Andrzej Stelmachowski:**

Dziękuję serdecznie panu marszałkowi, bo przecież i pan odegrał w tych działaniach znaczną rolę. Muszę jednak powiedzieć, że prace zapoczątkowali dwaj ludzie: obecny tu pan senator Stępień i senator Regulski. Wzięli się oni do rzeczy z ogromnym dynamizmem i naganiali do roboty kogo trzeba, co nie było łatwe. Nie mogłem się powstrzymać od powiedzenia tych kilku słów.

Proszę bardzo pana profesora Buczkowskiego o zabranie głosu.

Profesor Piotr Buczkowski:

Panowie Marszałkowie! Szanowni Państwo!

Jest mi niezmiernie miło, że mogę dzisiaj wystąpić na konferencji, która – jak już było podkreślane – jest

efektem działalności Senatu, bo najwięcej bodźców i stymulatorów do rozwoju samorządności terytorialnej wychodzi właśnie z tego środowiska. Nie należy tego ukrywać. Dzisiejszy dzień może być pewną cezurą, odpowiednią chwilą do zastanowienia się, na ile zrealizowano założenie reformy ustrojowej i na ile jest ono społecznie akceptowane.

Jest mi niezmiernie miło także dlatego, że jak państwo zauważyliście, głównymi referentami są działacze samorządowi skupieni w sejmiku krajowym, który mam zaszczyt reprezentować. To również wskazuje, że współpraca w zakresie reformy administracji samorządowej i rządowej – bo tu także staramy się aktywnie uczestniczyć, chociażby poprzez osobę pana profesora Kieresa – owocuje tym, że praca krajowego sejmiku i ludzi z nim związanych stanowi istotny wkład w przebudowę naszego systemu.

Chciałbym się skupić na sprawie zasadniczej, dotyczącej moich zainteresowań profesjonalnych. Jako socjolog chciałbym poczynić kilka uwag na temat tego, jak została przyjęta i jak jest przyjmowana, w miarę realizacji poszczególnych aktów legislacyjnych, reforma samorządowa.

Wszyscy państwo zdajecie sobie sprawę, że reforma samorządowa była związana z wyborami w maju 1990 r., które *de facto* były pierwszymi wyborami demokratycznymi. Załamanie się systemu komunistycznego i następujące po nim wydarzenia doprowadziły do przełomu, jakim było wybranie władz lokalnych i uznanie, że nowy ustrój naszego państwa w dużej mierze będzie się opierał właśnie na reprezentantach wspólnot lokalnych, wybranych z własnych środowisk.

W czasie wyborów samorządowych frekwencja wyborcza była w zasadzie dosyć dobra, jeśli weźmiemy pod uwagę sytuację gospodarczą. W większości wypadków wygrały środowiska związane z komitetami obywatelskimi, z „Solidarnością” i ze środowiskami tradycyjnie opozycyjnymi.

Sytuacja, jaką zastały samorządy, wiązała się z tym, czego – jak sądzę – nie udało nam się do tej pory przezwyciężyć: z pewnymi obciążeniami świadomości, mentalności, które były dziedzictwem systemu komunistycznego.

Wydaje mi się, że podstawowym obciążeniem – które nie tylko nie zostało przezwyciężone, ale wciąż się nasila, o czym chciałbym jeszcze powiedzieć – jest zakorzeniony w społeczeństwie stereotyp postrzegania rozdziału między władzą a społeczeństwem. Tradycyjnie, przez 50 lat panowania systemu komunistycznego, obywatele byli podporządkowani – wszelkie decyzje podejmowano bez ich udziału; społeczeństwo nie miało wpływu na decyzje, ani możliwości ich korygowania.

Teraz oczywiście reforma i cała rewolucja, z jaką mamy do czynienia, wiąże się z tym, że zmierzamy do pełnego upodmiotowienia obywateli naszego państwa. Mówił o tym pan prof. Chełkowski. Pierwszym etapem jest upodmiotowienie społeczności lokalnych, co jest chyba najważniejsze, jeśli chcemy

Profesor P. Buczkowski

zmienić świadomość społeczeństwa. Wyrazem tego jest przeprowadzenie demokratycznych wyborów i wybranie swoich ludzi; tych, którzy cieszą się największym autorytetem i są bezpośrednio dostępni. Bliskość struktur władzy i obywateli sprzyja umacnianiu porządku demokratycznego, oczywiście jeśli łączy się to z wykorzystywaniem opinii publicznej, uwzględnianiem sugestii płynących ze środowisk wyborców itd.

Ustalenia „okrągłostołowe” nie przyniosły pełnej demokratyzacji wyborów parlamentarnych. Dlatego mając na uwadze stan świadomości społecznej w momencie przeprowadzania wyborów samorządowych, większość z nas oczekiwała, iż podział na ówczesnych „onych” i „nas”, społeczeństwo, zacznie być stopniowo przezwyciężany. Emanacją tego oczekiwania i nadziei społeczeństwa na przekształcenie systemu totalitarnego w demokratyczny były wybory samorządowe.

Bardzo szybko jednak okazało się, że nie spełniły się oczekiwania, jakie większość osób związanych z samorządami miała wobec upodmiotowienia, stworzenia możliwości samodzielnego podejmowania decyzji, rozstrzygania spraw lokalnych na poziomie gminy.

Stało się tak z wielu przyczyn. Pierwsza i podstawowa – co do tego nie ma chyba wątpliwości – to degradacja systemu ekonomicznego, tzn. brak szybkich przekształceń w sferze własności a także brak jednolitej i konsekwentnej koncepcji restrukturyzacji całej gospodarki. W skali globalnej powoduje to, oczywiście, zmniejszenie dochodów budżetu państwa, co z kolei wiąże się z niższymi dochodami i mniejszymi możliwościami realizacji budżetów gminy.

Wraz z tymi zjawiskami w skali funkcjonowania całego państwa występuje to, co w strukturach samorządowych jest już rozpoznane, tzn. nie przełamany przez ponad dwa lata system scentralizowanego funkcjonowania aparatu centralnego. Cały czas się podkreśla, że mamy do czynienia z Polską resortową, w której podejmuje się decyzje na poziomie poszczególnych resortów. Środowiska samorządowe wiedzą, że powoływane kolejnymi ustawami administracje specjalne są elementem centralizującym system. Ta właśnie struktura administracji specjalnej przesądza o tym, jak sędzę, że obecny system polityczny organizacji państwa jest bardziej scentralizowany niż w ostatnim okresie systemu komunistycznego. Tamte władze przynajmniej próbowały scedować część uprawnień władczych na poziom ówczesnych terenowych organów administracji państwowej.

To bardzo niebezpieczna sytuacja. Jeżeli nie zostanie w porę opanowana, to przy wzroście kondycji ekonomicznej państwa może doprowadzić do wypracowania jakiejś mutacji systemu centralistycznego, być może ze znamionami demokracji. Tak się może stać, jeśli nie zablokujemy możliwości powoływania administracji specjalnej, jeśli nie spowodujemy

rozproszenia decyzji poniżej poziomu centralnego. Jest to, moim zdaniem, jedna z bardziej niebezpiecznych tendencji.

Jak reforma samorządowa została przyjęta przez władze lokalne i obywateli? Otóż przez ostatnie dwa lata prowadziliśmy szereg sondaży i badań socjologicznych na ten temat, głównie w gminach wielkopolskich, ale ostatnio także w województwie krośnieńskim. Chcieliśmy zbadać, na ile akceptowane są władze lokalne i w jakim sensie powołanie władz samorządowych oraz ich funkcjonowanie spełniło społeczne oczekiwania.

W ubiegłym roku cały czas obserwowaliśmy wzrastającą tendencję do pozytywnego odbioru władz lokalnych. Autorytet władz lokalnych w kolejnych badaniach oceniany był coraz lepiej, rosła też popularność tych władz czy ich poszczególnych przedstawicieli w porównaniu z innymi organami administracji. Ta tendencja w zasadzie utrzymuje się do dzisiaj. W badaniach, które przeprowadzamy, okazuje się, że o ile relatywnie zmniejsza się zaufanie do polityków centralnych i do struktur centralnych, o tyle stosunek do władz lokalnych jest w zasadzie ustabilizowany. A w niektórych wypadkach – szczególnie jeśli chodzi o władze wykonawcze, reprezentowane przez prezydentów, wójtów i burmistrzów – te oceny nawet wzrastają. Zaufanie społeczne do przedstawicieli władz wykonawczych samorządów rośnie cały czas i to jest właśnie jeden z elementów świadomości na poziomie lokalnym.

Chciałem jednak zwrócić uwagę na fakt, iż władze samorządowe znalazły się w tej chwili w bardzo niekorzystnej sytuacji. Po pierwsze, realizacja budżetów i w ogóle cały system finansowania gmin nie jest zadowalający, zważywszy oczekiwania, jakie obywatele zgłaszają w stosunku do przedstawicieli samorządu. Obywatele oczekują od nas przecież nie tylko realizacji zadań ustawowych, na które nie mamy pieniędzy – bo, jak państwo wiecie, według ustawy samorządowej budowa infrastruktury komunalnej, inwestycje i te wszystkie sprawy są zadaniem gminy, a na to faktycznie nie mamy środków. Obywatele oczekują znacznie więcej – obserwując wzrost bezrobocia, upadek gospodarczy, wszystkie czynniki, które wiążą się z ogólną sytuacją ekonomiczną kraju, w sposób naturalny kierują swoje oczekiwania do władz lokalnych. Od nich oczekuje się prowadzenia polityki zmniejszającej bezrobocie, decyzji związanych z poprawą struktury i funkcjonowaniem przedsiębiorstw itd., co nie jest, oczywiście, ich zadaniem własnym, ani nie mieści się w kompetencjach tych władz.

Oczekiwania te wynikają z informacji czy z doświadczeń, które obywatele mają w wyniku porównania funkcjonowania systemów władz lokalnych w innych krajach. W najbardziej rozwiniętych krajach europejskich gminy prowadzą politykę przedsiębiorczą, politykę związaną ze stymulowaniem przekształceń restrukturyzacyjnych. Co więcej, razem z administracją centralną prowadzą także politykę tworzenia nowych miejsc pracy.

Profesor P. Buczkowski

Jeżeli przyjrzelibyśmy się funkcjonowaniu systemu francuskiego – w takiej postaci, w jakiej jest on nam dostępny – to okazuje się, że na przykład polityka regionalna związana jest z uruchamianiem środków finansowych ze szczebla centralnego na tworzenie nowych miejsc pracy, na przekwalifikowanie kadr w regionach, które są najbardziej zagrożone bezrobociem czy wymagają całkowitej restrukturyzacji.

Tego w naszym kraju do tej pory nie robiono, a tymczasem oczekiwania społeczne są właśnie takie. I teraz brak jest relacji między administracją samorządową i administracją rządową w zakresie realizowania tych właśnie zadań, które są oczekiwane przez społeczeństwo, które ludzie niejako wpisują w system reformy samorządowej, w jej filozofię. Powoduje to rozdziewiek między przedstawicielami władz lokalnych administracji rządowej a centralnymi organami administracji państwowej. Mamy do czynienia z sytuacją, że utrzymujące się w świadomości społecznej przekonanie o podziale na „nas” i „was” w relacji społeczeństwo – władza centralna, zostaje przejęte przez przedstawicieli władz samorządowych. To znaczy, władze samorządowe czują się w opozycji do władzy centralnej.

Z punktu widzenia przeprowadzanej reformy, z punktu widzenia jej efektywności, jest to zjawisko bardzo niekorzystne. Dopóki utrzymywać się będzie obecna sytuacja, w której władza centralna działa w swoim interesie, a interesy samorządu realizowane są tylko wtedy, kiedy potrafimy wymusić na władzy centralnej określone działania – a najczęściej nie potrafimy tego uczynić, bo uprawnienia samorządów czy reprezentacji samorządów, które występują w tej chwili w skali kraju, są takie, że co najwyżej możemy sygnalizować problemy, opiniować akty prawne, przy czym nie zawsze nasze opinie są uwzględniane – dopóki ten system będzie się utrzymywał, dopóki władza centralna nie zacznie traktować samorządów jak partnera, którego zadaniem jest również troska o dalsze reformowanie systemu, dopóty ten rozdziewiek to postrzeganie władzy centralnej będzie się utrzymywać. Jeżeli zbiega się ono z powszechnie odczuwanym przez społeczeństwo, pogłębiającym się rozdziewiekiem między władzą w ogóle a społeczeństwem, to jest to kolejny element, który stawia pod znakiem zapytania prowadzone reformy ustrojowe.

Dowodem, że ta silna świadomość jednak się utrzymuje jest to, iż wraca się do metod oddziaływania na władzę centralną z okresu „Solidarnościowego”. Nasilająca się i rozszerzająca w ostatnim czasie fala strajków pokazuje, że społeczeństwo właściwie wyczerpało możliwości negocjowania czy działania tak, jak to zwykle dzieje się w demokratycznym państwie i przejmuje metody, które do tej pory okazały się skuteczne. W świadomości społecznej istnieje przekonanie, że metodą strajków powszechnych, metodą aktywizowania całego społeczeństwa czy większości pracowników zatrudnionych w gospodarce społecz-

cznionej można skłonić władzę centralną do ustępstw. I w tym kierunku sytuacja tak naprawdę się rozwija, może nie całkiem zgodnie z oczekiwaniami strajkujących. Okazuje się, że strajk może być efektywnym instrumentem w reformowaniu czy w wymuszaniu na władzy centralnej pewnych decyzji. Ma to, oczywiście, swoje następstwa. Jeżeli bowiem zaakceptujemy tego typu formę, to *de facto* przyznamy się do bezsilności wobec zadań i zobowiązań, jakie stoją przed ludźmi zaangażowanymi w budowę nowego systemu demokratycznego, przyznamy się, że nie jesteśmy do tego przygotowani, że nie potrafimy sobie poradzić.

Oczywiście, przeciętny obywatel może stwierdzić: „Jeżeli nie jesteście w stanie tego dokonać, to być może jest to spowodowane brakiem kontaktu z obywatelami, ze społeczeństwem. Wasze koncepcje są oderwane od życia, my wiemy tak naprawdę, co powinno się reformować i w jakim kierunku powinny iść reformy. W takim razie powinniśmy albo zmienić relacje, albo zmienić władzę, albo zmienić system”. Takie opinie, niestety, także się pojawiają.

Myślę, że znaleźliśmy się w pewnym punkcie krytycznym i to krytycznym zarówno z punktu widzenia przekształceń ogólnoustrojowych, jak i z punktu widzenia samych władz lokalnych.

Może być tak, że będziemy utrzymywać dotychczasową strategię, strategię małych kroczków, zgodnie z którą istnieje pewna grupa decydentów określających kierunki rozwoju. Można myśleć także o tym, aby w proces podejmowania decyzji włączać w jak najszerszym stopniu środowiska odpowiedzialne za sytuację.

Jest szereg pomysłów czy koncepcji sposobu, w jaki można zdynamizować przekształcenia w sferze gospodarczej, która jest z punktu widzenia funkcjonowania państwa sferą podstawową. Jednym z takich pomysłów jest włączenie w proces prywatyzacyjny i reform strukturalnych podmiotów poniżej szczebla centralnego. Otóż to, co dokonało się w ostatnim dwu i półroczu związane było z faktem, że terenowe organy administracji państwowej zostały właściwie ubezwłasnowolnione, zlikwidowano budżety wojewódzkie, wojewoda jest właściwie egzekutorem pewnych decyzji administracji szczebla centralnego, nie może kreować polityki wojewódzkiej czy regionalnej. Odbija się to rykoszetem na tempie i jakości przekształceń własnościowych oraz strukturalnych w przemyśle.

Zwracaliśmy się już kilkakrotnie do administracji rządowej, aby rozważyła możliwość przywrócenia środków finansowych na razie w postaci budżetów wojewódzkich, co – przy wypracowaniu koncepcji współdziałania władz lokalnych z administracją rządową szczebla wojewódzkiego – sprzyjałoby, być może, zrationalizowaniu i przyspieszeniu oczekiwanych przemian.

Inną drogą zrealizowania oczekiwań byłoby, być może – mówię „być może”, ponieważ nie wszyscy samorządowcy się z tym zgadzają – uruchomienie prywatyzacji przez komunalizację. Osobiście nie

Profesor P. Buczkowski

przekonują mnie argumenty tego typu, że prywatyzacja przez komunalizację nie powiedzie się, ponieważ obserwujemy działania władz samorządowych, które w żadnym wypadku nie zmierzają do sprywatyzowania przedsiębiorstw, ale przekształcają je w zakłady komunalne, co znacznie opóźnia przekształcenia własnościowe. Wydaje mi się, że nie jest to argument dobry, dlatego że skomunalizowane do tej pory przedsiębiorstwa były w zasadzie najgorszymi w skali całego kraju. Były to przedsiębiorstwa komunalne, przedsiębiorstwa komunikacyjne. Nie dotyczyło to przedsiębiorstw gospodarczych funkcjonujących efektywnie.

Poza tym nie ma w tej chwili możliwości uruchomienia instrumentów bezpośredniego zainteresowania władz lokalnych tym, żeby dokonywać przekształceń własnościowych. Otóż, na przykład: gdyby można było na gminę, która zaczęła prywatyzować na swoim terenie pewne przedsiębiorstwa, narzucić obowiązek dokonania prywatyzacji w określonym terminie, a jednocześnie zapewnić jej procentowy udział w dochodach z tytułu tej prywatyzacji, to myślę, że znacznie wzrosłoby zainteresowanie przekształceniami. Pozwoliłoby gminom zgromadzić pewien kapitał na realizację innych zadań, na przykład związanych z przekwalifikowaniem kadry pracowników. Jednym z elementów prywatyzacji, negatywnym moim zdaniem, jest także to, że dokonuje się tylko i wyłącznie przekształceń struktury własności. Nie podejmuje się natomiast działań – w skali całego kraju czy w skali regionalnej – związanych z odpowiedzią na pytanie, jak zagospodarować tę siłę roboczą.

Upadł, jak państwo wiecie, system pobudzania prywatnej, drobnej przedsiębiorczości przez udzielanie kredytów. Okazało się to nieefektywne. Ale nie podejmuje się działań opartych, na przykład na koncepcji rozwoju regionu. Nie szuka się odpowiedzi na pytanie, w jakim kierunku i jakie dziedziny działalności przemysłowej będą rozwijane. Nie przygotowuje się kadr do tego typu przekształceń. Tego się nie robi i wydaje mi się, że jest to jeden z podstawowych błędów całej koncepcji prywatyzacji.

Innym błędem jest to, że – nie wiem, nie mam informacji, jak wykorzystywane są środki z prywatyzacji, ale podejrzewam, że wskutek tego, iż cała prywatyzacja odbywa się na poziomie centralnym, decyzje naprawdę podejmuje się na poziomie Ministerstwa Przekształceń Własnościowych – środki z prywatyzacji zasilają globalny budżet państwa. I podejrzewam – aczkolwiek, jak mówię, nie mam dostatecznych danych – że przynajmniej część tych środków jest przeznaczana na łatanie występujących w budżecie dziur. Jest to bardzo zły mechanizm, ponieważ taka forma prywatyzacji jest strategią bankruta, który wyprzedaje majątek, żeby się utrzymać przy życiu. Ta wyprzedaż skazuje go na bankructwo. I możemy mieć globalnie do czynienia z sytuacją, w której w pewnym momencie nie będzie już co sprzedawać

albo stan przedsiębiorstw będzie taki, że nikt ich nie będzie chciał kupić.

Kończąc, chciałbym jeszcze raz podkreślić, że wydaje mi się, iż w tej chwili przełamanie ewidentnie występującego kryzysu – i to zarówno na poziomie świadomości społecznej, jak i na poziomie funkcjonowania struktur państwa – może odbyć się poprzez aktywne włączenie w proces przekształceń struktur władz lokalnych. Ale włączenie to nie może być tylko deklaratywne, nie może opierać się na uwzględnianiu opinii władz samorządowych czy ich reprezentacji co do kierunku przemian. Musi wiązać się z dalszym upodmiotowieniem tych struktur. Musi wiązać się z przekazaniem zarówno kompetencji, jak i środków finansowych na realizację tych zadań.

I myślę, że funkcjonowanie samorządów przez 2,5 roku dostatecznie dobrze udowodniło tezę, iż pieniądze, które są wydawane na poziomie wspólnot lokalnych, wydawane są racjonalniej i oszczędniej niż na poziomie struktur centralnych. Myślę, że co do tego nikt z przedstawicieli samorządów, a także większości ludzi związanych z reformą samorządową, nie ma wątpliwości. Przykładów spektakularnych mamy bardzo dużo, a z drugiej strony mamy także bezpośrednie doświadczenia wynikające z poczucia niesamowicie dużej, moim zdaniem, odpowiedzialności wspólnot lokalnych za losy państwa. Nie ma więc o czym tutaj dyskutować.

Proszę państwa, sygnalizowaliśmy już w wielu wystąpieniach, że „dotowanie” zadań administracji rządowej przez gminy – co nie jest zadaniem ustawowym – jest faktem. Gminy, widząc upadające szkoły, kryzysową sytuację szpitalnictwa czy szereg innych problemów, dotują wiele działań ze swoich budżetów, które przecież na to nie wystarczają. Jest to, moim zdaniem, wyjątkowy element – poczucia odpowiedzialności, który pokazuje, że są to odpowiedni partnerzy. Można spokojnie powierzyć im losy demokratyzowania i przekształcania całego systemu naszego państwa. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący
Andrzej Stelmachowski:**

Dziękuję bardzo panu profesorowi.

I poproszę o zabranie głosu panią dr Zytę Gilowską, wiceprzewodniczącą Prezydium Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego. Temat referatu: „Lokalne strategie rozwoju – możliwości i bariery”.

**Wiceprzewodnicząca Prezydium
Krajowego Sejmiku Samorządu
Terytorialnego dr Zyta Gilowska**

Panowie Marszałkowie, Panie i Panowie!

Dziękuję bardzo organizatorowi za zaproszenie, za możliwość przedstawienia państwu kilku refleksji o gospodarowaniu na szczeblu lokalnym.

Przygotowałam referat, który zatytułowałam „Lokalne strategie rozwoju”. O ile się orientuję, pań-

Doktor Z. Gilowska

stwo ten referat otrzymaliście, wobec tego pozwolę sobie nie przedstawiać szczegółowo spraw, o których tam napisałam, lecz tylko skomentuję elementy, które są najważniejsze, jak sądzę.

Postawiłam sobie pytanie, czy gmina – w obecnych warunkach, przy obecnym układzie kompetencyjnym, przy obecnym systemie finansowym i przy obecnych barierach, które na ogół znamy – może podejmować długofalowe, skoordynowane i zhierarchizowane przedsięwzięcia, które składają się na lokalne strategie rozwoju. Referat, który państwo macie, jest próbą odpowiedzi na to pytanie. Wydaje mi się, że możliwość taka istnieje.

Pan profesor Buczkowski, który przedstawiał swój referat przede mną, powiedział w pewnym momencie, iż w jakimś sensie jesteśmy w krytycznym punkcie reform. Zapewne jest w tym sporo prawdy. I powinniśmy wobec tego zastanowić się, w jakim kierunku przekształcać to, co jest.

Otóż, jako ekonomista muszę powiedzieć, iż widzę tylko jeden sposób, mianowicie ewolucyjne dostosowywanie obecnie obowiązujących: prawodawstwa i systemów finansowych do zmieniającej się rzeczywistości, ewolucyjne dostosowywanie w miarę postępu naszych wyobrażeń o tym, czym samorząd terytorialny jest, a czym powinien być i w miarę możliwości finansowych państwa.

Osobiście nie widzę możliwości ani potrzeby, aby wprowadzać jakiekolwiek rewolucyjne zmiany w systemie, który obecnie obowiązuje. Pozwoliłam sobie przedstawić w tekście, który państwo otrzymaliście, kilka argumentów na rzecz tezy, iż system obowiązujący obecnie – mówię o ekonomice samorządów lokalnych – spełnia w gruncie rzeczy wymagania stawiane systemom w cywilizowanych krajach i jest adekwatny do standardów europejskich. Spełnia również, przynajmniej w minimalnym stopniu to, czego żąda Europejska Karta Samorządów Terytorialnych, zwłaszcza w art. 9, który dotyczy finansów lokalnych.

Musimy jednakże brać pod uwagę fakt, iż wszelkie próby odpowiedzi na pytanie, czy gmina może realizować lokalne strategie rozwoju, muszą uwzględniać krótki okres, jaki minął od reaktywowania samorządów terytorialnych. To jest rzeczywistość, moim zdaniem, zdumiewająca. Jeśli spotykamy się w tej sali w trzecią rocznicę pierwszej debaty o samorządzie terytorialnym, to proszę popatrzeć, gdzie jesteśmy po tych trzech latach.

Nastąpiły ogromne i nieodwracalne zmiany; jednakże z punktu widzenia możliwości obserwacji rzeczywistości i jej pomiaru, dysponujemy zaledwie jedną obserwacją.

W 1990 r. samorządy funkcjonowały jeszcze w systemie finansowo-ekonomicznym odziedziczonym wraz z budżetami otrzymanymi po radach narodowych stopnia podstawowego. Nowy system finansowy zaczął obowiązywać od 1 stycznia 1991 r. i informacje, jakie mamy, dotyczą właśnie roku 1991. To jest

jedna obserwacja. To prawda, iż objęła 2416 gmin, ale jest jedna. Wobec tego wszelkie próby odpowiedzi na pytanie, czy gminy mogą realizować długofalowe, skoordynowane, zhierarchizowane przedsięwzięcia, muszą być zastrzeżone tym, że w gruncie rzeczy mamy tylko jedną obserwację.

I być może, informacje, które owa obserwacja daje, w najbliższym czasie będą nieaktualne. Być może, obserwacje z tego czy z przyszłego roku całkowicie zmienią tendencje, które się w tej chwili wyłaniają. Jednakże, ulegamy wszyscy pokusie próby opisu, zbadania pomiaru rzeczywistości takiej, jaka ona jest, nie czekając na to, aż upłynie wiele lat, żeby można było analizować ową rzeczywistość z dużego dystansu.

Wydaje mi się, że uprawnione jest postawienie następujących pytań: czy gminy mają możliwość w pełni efektywnie korzystać z tych uprawnień, jakie im ustawodawca dał, czy potrafią, czy zawsze umieją w pełni korzystać z tych uprawnień oraz jakiego rodzaju gospodarowanie wyłania się z tych dwóch faktów?

Powszechnie spotykamy się z krytyką obowiązującego systemu, zwłaszcza systemu finansowego i wiemy przecież dobrze, iż ta krytyka wynika również ze znacznie większych oczekiwań w stosunku do samorządu terytorialnego, a system finansowy dość często jest wyłącznie sposobem artykułowania – czy też powiedziałabym inaczej – pretekstem do artykułowania niezadowolonych z takiego usytuowania – w rzeczywistości naszego kraju – samorządów terytorialnych.

Sądzę, iż możliwości, jakie mają w tej chwili samorządy, są niemałe. Jeżeli jednak nie mogą z nich w pełni korzystać, to należałoby się zastanowić, dlaczego tak się dzieje. Myślę, że wchodzi w grę dwie przyczyny.

Gmina nie może być pozostawiona sama sobie tak, jak to obserwujemy dotychczas. Z jednej strony mamy potężną administrację rządową, z drugiej niespełna dwa i pół tysiąca gmin, które tworzą układ bardziej lub mniej, ale jednak zatowiszowany. Gmina ma prawo oczekiwać całego szeregu informacji o charakterze zewnętrznym, których nie otrzymuje. Ich brak sprawia, iż dyskomfort w gospodarowaniu jest znacznie wyższy niż powinien być, zważywszy na ustawodawstwo.

Pozwolę sobie zwrócić uwagę na następujące elementy. Po pierwsze, gmina powinna zawsze otrzymywać, terminowo i z odpowiednim wyjaśnieniem, wszystkie informacje ekonomiczne niezbędne do tworzenia i projektowania budżetu gminy. Do tej pory, trzeci rok z rzędu, obserwujemy tę samą sytuację. Gminy do ostatniej chwili nie wiedzą, jakie będzie ich zewnętrzne zasilanie i z jakiego rodzaju parytetami ekonomicznymi muszą się liczyć, przymierzając się do procesu gospodarowania przyszłym w roku. Klasycznym przykładem jest chociażby informacja – którą gminy powinny otrzymać wcześniej – na temat dochodów, jakie gminy będą zapewne miały z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. To jest jeden element. Element drugi, nie mniej ważny, to próby nowelizacji ustaw dokonywane w przeddzień rozpoczęcia roku budżetowego, ale

Doktor Z. Gilowska

nawet w trakcie roku budżetowego. To również miało miejsce w tym roku. Na początku tego roku budżetowego próbowano zmienić obowiązujący system, odebrać gminom część dochodów. Próba ta okazała się częściowo udana. Brak terminowej, klarownej, wiarygodnej informacji tudzież takie właśnie próby zmieniania systemu „w trakcie przeprawy przez rzekę” – przysłowiowo mówiąc – sprawiają, iż system wygląda na mniej stabilny niż powinien być i niż w gruncie rzeczy jest.

Ten system nie jest mało stabilny. Natomiast sposoby, w jakich ten system jest wykorzystywany, z jakimi administracja rządowa wychodzi do gmin, te sposoby sprawiają, iż percepcja systemu finansowego samorządów jest mniej korzystna niż to wynika z samego systemu.

Myślę, że jest to sprawa bardzo poważna i bardzo silnie wiąże się z umiejętnością, z możliwością prognozowania działań gospodarczych na rok, dwa, trzy czy cztery lata, czyli umiejętnością formułowania i realizowania lokalnych strategii rozwoju. Jeśli wiemy, iż jedynym poważnym ograniczeniem, w jakim funkcjonuje gmina – jeśli chce projektować i realizować lokalną strategię rozwoju – jest dbałość o to, aby obciążenie spłatami kredytów wraz z odsetkami nie przekraczało 5% planowanych rocznych dochodów równocześnie wiemy, iż jest to obciążenie niesłychanie poważne, ponieważ oznacza, iż gmina powinna wykonywać długoterminowy rachunek efektywności inwestycji, długoterminowy rachunek obciążeń budżetu inwestycjami – które przecież najczęściej trwają dłużej niż jeden rok – a co za tym idzie, długoterminowy rachunek i długoterminowe prognozy oprocentowania kredytów – to w gruncie rzeczy, gmina sama powinna prognozować stopę procentową? Bo przecież u podstaw rachunku inwestycyjnego, gdzieś na samym końcu tego „łańcuszka” znajduje się stopa procentowa.

Wiemy, iż w warunkach kryzysu ekonomicznego i takiej zmienności systemowej, jaka jest w Polsce, i tak wysokiej inflacji, prognozowanie stopy procentowej jest zajęciem zawsze bardzo trudnym, jest wyjątkowo ciężkie. Dlaczego wobec tego, nie powinniśmy się spodziewać, iż odpowiednie agendy państwa, administracji rządowej, będą prowadziły systematyczne badania i prognozy przyszłych zmian oprocentowania kredytów i podawały wyniki tych prognoz do wiadomości publicznej?

W żaden inny sposób gmina nie jest w stanie rzetelnie prognozować swoich wydatków i rzetelnie podejmować jakichkolwiek działań, które składają się na lokalne strategie rozwoju.

To jest jeden aspekt – brak zewnętrznej informacji, którą gmina powinna mieć, którą gmina musi mieć, do której przekazania administracja rządowa jest zobowiązana.

Jest jeszcze drugi aspekt. Jest on równie poważny i wszyscy o tym wiemy. Brak jest, mianowicie, w dal-

szym ciągu – pomimo jednoznacznych postanowień ustawy o samorządzie terytorialnym sprzed dwóch i pół roku – instytucji, które byłyby uprawnione do przeprowadzania kompleksowej, systematycznej, profesjonalnej, rzetelnej kontroli finansowej i prowadzenia nadzoru budżetowego nad gminami. Brak regionalnych izb obrachunkowych, bo o nich przecież mowa, kładzie się dużym cieniem na tym, co samorządy zrobiły i co będą robić w najbliższym czasie.

Jeżeli bowiem nikt systematycznie nie bada budżetów samorządowych, jeżeli nikt nie kontroluje finansów lokalnych, to jak możemy z pełną odpowiedzialnością powiedzieć, co w tych budżetach i w tych finansach jest dobre, a co złe. Co więcej, nie mamy informacji, którą zapewne regionalne izby obrachunkowe zbierałyby, gdyby były. Informacji o tym, jaka szykuje się skala przyszłych obciążeń budżetów samorządowych z tytułu najrozmaitszych działań inwestycyjnych, a więc obciążeń powstałych w wyniku realizowania lokalnych strategii rozwoju. Nie ma przecież lokalnej strategii rozwoju, którą się wymyśli w styczniu, a zakończy jej realizację w grudniu. To jest przedsięwzięcie na kilka, a czasami kilkanaście lat budżetowych.

Wydaje mi się, iż samorządy gmin zostały w swoim procesie gospodarowania nadmiernie osamotnione. Zostały pozbawione zarówno niezbędnych informacji, jak i tego, co im się z mocy ustawy należy – informacji o tym, jak gospodarują oraz co w swoim gospodarowaniu powinny zmienić.

Od około pół roku obserwuję wśród samorządów proces spadku chęci uczenia się. Mówię o procesie ekonomicznego uczenia się. Dwa i pół tysiąca gmin, to jest dwa i pół tysiąca rad, dwa i pół tysiąca zarządów, dwa i pół tysiąca urzędów miejskich, gminnych, które stały przed ogromnymi wyzwaniem. Wiadomo, że w Polsce nie mieliśmy tylu fachowców. Wobec tego, przyszli do pracy ludzie, którzy wykazywali się głównie dobrymi chęciami. Tego rodzaju motywacja jest zasadna przez pół roku, ale przecież nie przez dwa i pół, nie przez trzy lata. Mijają dwa lata, a regionalnych izb obrachunkowych nie ma i samorządy nawet gdyby chciały się uczyć, to nie mogą, ponieważ nie wiedzą, jakie popełniały błędy.

I następna sprawa, również bardzo istotna. Samorządy terytorialne powstały i mówiło się – sądzę, iż wiele osób na tej sali uwierzyło, bo ja uwierzyłam – że bierzemy swoje sprawy we własne ręce i odmienimy ten świat, przynajmniej na szczeblu lokalnym. Musiał upłynąć rok, żebyśmy zorientowali się, iż wzięliśmy to wszystko z pewnym spadkiem. Dostaliśmy co prawda nieruchomości, ale obciążoną ogromną hipoteką, a stanu tej hipoteki nie znamy do dzisiaj. Mam na myśli uchwałę Rady Ministrów nr 268 z 27 grudnia 1982 r.

Jeżeli gminy mają podejmować działania zmierzające do realizacji lokalnych strategii rozwoju, to muszą oprócz zadbania o to, aby spłaty kredytów i odsetek w żadnym roku nie przekroczyły 5% planowanych wydatków – co jest, praktycznie biorąc, niemo-

Doktor Z. Gilowska

żliwe bez informacji zewnętrznych, nauczyć się również niesłuchanie finezyjnie prognozować swoje dochody, co także jest trudną czynnością ekonomiczną. A póki co nikt im w tym nie pomaga, bo instytucji kontrolno-nadzorczych, które wskazałyby przynajmniej na błędy, nie ma. Co więcej, na razie nie wiemy, z jakiego rodzaju spadkiem negatywnym mamy do czynienia. Dopiero w tym roku i dopiero od niedawna, prowadzi się działania zmierzające do zinventaryzowania zobowiązań, z jakimi te nowo powstałe samorządy terytorialne rozpoczęły funkcjonowanie. Nie wiemy jeszcze, ile ich jest. Być może, ktoś z państwa powie 6 bln zł, ktoś inny – 8 bln zł. Ja powiem 7,5 bln zł. Trudno orzec, kto z nas ma rację.

Jaka jest łączna skala zaległych kredytów i odsetek z tytułu realizacji uchwały nr 268? Dlaczego właściwie część tych zobowiązań ma obciążać gminy, być dla nich kamieniem? Bo gmina nie miała gwarancji byłego organu stopnia wojewódzkiego, czyli wojewody. Część przejmie budżet państwa, ponieważ ta gwarancja była.

Wszyscy, którzy siedzą na tej sali, świetnie wiemy, iż udzielanie gwarancji, które towarzyszyło realizacji uchwały nr 268, było bardzo ściśle powiązane z najrozmaitszymi lokalnymi układami i nie podlegało specjalnym formalnym ograniczeniom. Co więcej, jeżeli już mamy się na to teoretycznie zgodzić, to trudno – tu były gwarancje, a więc te zobowiązania przejmie budżet państwa, tu gwarancji nie było, wobec tego budżet państwa tych zobowiązań nie przyjmuje. Chociaż z tymi faktami nie musimy się godzić.

Powstaje pytanie: dlaczego nikt, łącznie z ustawodawcą, przyjmując odpowiednie zapisy ustawowe, a zwłaszcza zapis art. 36 ust. 1 ustawy wprowadzającej, ustawy o samorządzie terytorialnym, przekazał gminom zobowiązania, nie zastanawiając się w ogóle nad tym, jakie są te zobowiązania?

Ani wówczas, kiedy powstawał samorząd terytorialny, nie wiedzieliśmy, ani po roku czy dwóch latach w dalszym ciągu nie wiemy, jaka jest skala i jaki jest rodzaj długów, z którymi samorządy rozpoczęły swoją działalność. W tej sytuacji – chociaż ustawa o samorządzie terytorialnym, ustawa o dochodach gmin, pozwala na tego rodzaju politykę – jak w tej sytuacji możemy wymagać od samorządów, żeby próbowały podejmować działania długofalowe, zhierarchizowane i skoordynowane, czyli żeby realizowały lokalne strategie rozwoju, w których będzie tkwiła siła samorządu terytorialnego, skoro gminy nie wiedzą, z jakim długiem wejdą w następny rok?

Wymieniłam trzy powody, z których żaden nie jest bezpośrednio związany z systemem finansowym, a tylko z jego realizacją. Każdy z nich stanowi bardzo poważną przeszkodę dla dobrego gospodarowania gmin, dla prób zmiany lokalnych tendencji rozwojowych, czyli dla prób realizowania lokalnych strategii.

Oczywiście poza tym wątkiem pozostają wszelkie możliwe zmiany obowiązującego ustawodawstwa,

które zapewne mogłyby niesłuchanie uprościć i zdynamizować proces realizacji lokalnych strategii rozwojowych. Mówiłam tylko o tym, co wymaga natychmiastowej zmiany i co istnieje w rzeczywistości gospodarczej i społecznej wbrew obowiązującemu ustawodawstwu.

Powtarzam: brak informacji zewnętrznych, brak instytucji nadzorczo-kontrolnych i brak inwentaryzacji zobowiązań tudzież terminarza i harmonogramu spłaty tych zobowiązań przez tych, którzy je zaciągali. A nie był to samorząd terytorialny w obecnej swojej postaci.

Jeśli zatem weźmiemy pod uwagę te bariery i utrudnienia, z którymi musi się borykać samorząd w zatomizowanej formie, to aż dziw bierze, iż wyniki gospodarowania z 1991 r. są tak pozytywne i wskazują jednoznacznie na bardzo przemyślane, rozważne, logiczne i ekonomicznie zasadne gospodarowanie gmin, czyli realizowanie takich działań, które zapewne za kilka lat złożą się na lokalną strategię rozwoju. Mówię tu oczywiście o procesie masowym, statystycznym, nie o pojedynczej gminie.

W tak nieprzyjaznym otoczeniu, w jakim w gruncie rzeczy działa gmina, wyniki gospodarowania są więcej niż pozytywne. To naturalnie nie oznacza, iż tak będzie zawsze. Trzeba po prostu poczekać.

Na koniec jeszcze jedna ważna uwaga. Jeśli mówimy o lokalnej strategii rozwoju, to mamy najczęściej na myśli rozmaite przedsięwzięcia, których realizacja ciągnie się latami, i które wymagają sporych pieniędzy i nakładów inwestycyjnych. A wiemy, iż rynek kapitałowy w Polsce jest płytki, a dla gmin – właściwie żaden. Wydaje się, że byłoby dobrze, gdyby go uzupełnić. Przede wszystkim powinno się przeprowadzić inwentaryzację źródeł zewnętrznego, pozabankowego zasilania, które już są i zastanowić się nad ich wydajnością. Wiemy bowiem, że gminy mogą uzyskiwać najrozmaitsze pożyczki z najrozmaitszych, niekoniecznie polskich funduszy. Nad tym nikt nie panuje, nawet nie próbuje zapanować.

Poza tym należy bardzo intensywnie dążyć do tego, aby włączyć samorząd w powstawanie instytucji rynku kapitałowego. Chodzi o to, żeby powstawały instytucje charakterystyczne dla samorządu lub z dużym udziałem samorządu. Tu przede wszystkim położyłabym nacisk na unie kredytowe i kasy komunalne, ale też na komunalne towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych. W żadnym bowiem kraju na świecie nie inwestuje się z dochodów bieżących, nie buduje się za tak zwaną gotówkę. Do tego służą kredyty i najbogatsze kraje takie kredyty zaciągają. Gminy natomiast są w zasadzie pozbawione dostępu do kredytów długoterminowych.

Poczynione w ciągu roku obserwacje są dla samorządu terytorialnego bardzo korzystne i pozytywnie świadczą o jego organach. Ale ta sytuacja może w najbliższym czasie ulec negatywnemu odwróceniu, jeżeli nie zapewnimy gminom dostępu do rynku kapitałowego oraz do wszelkiej informacji – której gmina sama nie wymyśli i nie wyliczy, zresztą gmina nie od

Doktor Z. Gilowska

tego jest – i jeżeli nie zapewnimy gminom kompetentnej, systematycznej kontroli finansowej. Proces kontrolowania to przecież jednocześnie proces edukacyjny. Powtarzam, jeśli tego nie spełnimy, wówczas te pozytywne tendencje mogą ulec negatywnemu odwróceniu i chciałabym przed tym przestrzec.

Dziękuję bardzo. (Oklaski).

**Przewodniczący
Andrzej Stelmachowski:**

Dziękuję bardzo pani doktor.

Gdyby tylko mogła pani oświecić ignoranta... Jestem zły z matematyki. Uchwała nr 268.... O czyją uchwałę tu chodzi? Rady Ministrów?

(Wiceprzewodnicząca Prezydium Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego dr Zyta Gilowska: Uchwała Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1982 r. o realizacji inwestycji i infrastruktury osiedlowej).

Już wiem.

To dobrze. Teraz zechce zabrać głos pan profesor Witkowski z Uniwersytetu Toruńskiego, który był ekspertem w obu kadencjach senackiej Komisji Konstytucyjnej. Temat referatu: samorząd terytorialny w małej konstytucji.

Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Profesor Zbigniew Witkowski:

Panowie Marszałkowie! Panie i Panowie!

Nie jestem entuzjastą kształtu małej konstytucji, a więc ustawy konstytucyjnej z 1 sierpnia 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz samorządzie terytorialnym. Uważam, że ustawa ta nie jest wielkim sukcesem demokracji polskiej, wprost przeciwnie – jest raczej świadectwem tego, że w dalszym ciągu nie bardzo wiemy, jak do tej demokracji dojść. Nie odnosiłbym jednak tego tak kategorycznie do piątego rozdziału małej konstytucji, a więc do rozdziału poświęconego właśnie problematyce samorządu terytorialnego.

Jest kilka powodów, dla których skłonny jestem takie stanowisko prezentować. Jak przystało na małą konstytucję, jest to przede wszystkim bardzo lakoniczny, ale jednocześnie zawierający dość spójne, poprawnie prawniczo sformułowane przepisy o wystarczająco ogólnym, a nie ogólnikowym charakterze. Ogólnikowość zawsze jest bowiem cechą negatywną.

Nasuwa się zasadnicze pytanie: dlaczego w dość słabej ustawie, jaką jest mała konstytucja, mógł znaleźć się tak niezły opracowany rozdział piąty? Myślę, że jest kilka powodów tego swoistego paradoksu. Po pierwsze, okazuje się, i dzisiaj o tym wielokrotnie mówiono, że cała sfera samorządowości jest – na drodze budowania tej nowej demokracji – sfera,

w której udało się osiągnąć najlepsze, stosunkowo największe sukcesy. Przy czym te sukcesy dotyczą, jak się okazuje, zarówno sfery praktycznego funkcjonowania samorządu terytorialnego, jak i w zasadzie sfery normatywnej, a więc uregulowań, które stanowią podstawę prawną całej reformy samorządowej.

Otóż, o tę wiedzę praktyczną – weryfikowaną przez półtora roku funkcjonowania samorządów terytorialnych, o tę wiedzę o wadach i lukach, jakie uwydatniają się w trakcie funkcjonowania samorządu i jego organów – byli bogatsi projektodawcy małej konstytucji. Szczęśliwie, projektując ją, zechcieli skorzystać z tej wiedzy, którą dotychczas udało się nabyć. Twórcy małej konstytucji dysponowali jeszcze ważnym, dodatkowym substratem. Myślę tutaj o projektach konstytucji, które były wypracowywane w latach 1989 – 1991, a w szczególności o projektach sejmowej oraz senackiej Komisji Konstytucyjnej poprzedniej kadencji.

Otóż, proszę państwa, solidna i uważna, porównawcza lektura rozdziału piątego małej konstytucji, a także dwóch projektów, które wymieniłem – sejmowego i senackiego, skłania do stwierdzenia, że zapisy ustawy konstytucyjnej z 1 sierpnia 1992 r. są w bardzo poważnym stopniu wypadkową tych dwóch aktów prawnych.

Z pewną przyjemnością konstatuję tutaj właśnie, na seminarium zorganizowanym przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, fakt, że chyba w przeważającej mierze rozdział piąty małej konstytucji wzoruje się na rozdziale siódmym senackiego projektu konstytucji w ostatecznej wersji z 22 października 1991 r. Nie chodzi tylko o czerpanie natchnienia z idei, wpływających z projektu senackiego. Jeśli przyjrzymy się zapisom, bardzo wyraźnie widać, że wiele z nich jest przyjmowanych, recypowanych w bardzo podobnej stylistyce.

Żeby nie ulec znanemu dobru samopoczuciu, charakteryzując wstępnie małą konstytucję i jej rozdział piąty, trzeba powiedzieć, że w sejmowej Komisji Konstytucyjnej, która miała przygotować małą konstytucję, ten rozdział był przyczyną starcia. Bardzo dobrze się stało, że z inicjatywy liberałów ta idea została podjęta. Fakt, że dwukrotnie na plenarnych posiedzeniach komisji wracano w dyskusji do sprawy zasadności umieszczenia tego rozdziału w małej konstytucji świadczy o tym, że nie do końca i nie wszyscy byli od początku do tej sprawy przekonani.

Także w trakcie debaty sejmowej nad małą konstytucją dają się wyodrębnić trzy możliwe podejścia do zagadnienia. Ja określiłem je jako umiarkowanie pozytywne, radykalnie pozytywne i radykalnie negatywne. Jeżeli chodzi o umiarkowanych pozytywistów, to sytuuję w tej grupie Unię Demokratyczną, NSZZ „Solidarność”, Unię Pracy, a także Sojusz Lewicy Demokratycznej, które jednoznacznie określają czy określały w wypowiedziach swoich przedstawicieli, że samorząd nie może być w żadnym wypadku tra-

Profesor Z. Witkowski

ktowany jedynie jako pewien układ akcesoryjny w ustroju państwa demokratycznego. Jest bowiem, i tutaj kładziono akcent na te elementy, istotnym i nieodzownym czynnikiem państwa demokratycznego.

Pozytywiści radykalni to, według mnie, posłowie Klubu Liberalno-Demokratycznego wspierani w trakcie debaty przez liberałów z Unii Wielkopolskiej, którzy zdecydowali się pójść dalej, forsując swoją *idée fixe*, a więc autonomię regionalną, mającą być częścią programu silnego, a więc ograniczonego państwa. Ten radykalizm spotęgowany był przez poprawkę, w myśl której Sejm miałby przekazać od razu część swoich uprawnień ustawodawczych ponadgminnym związkom samorządowym. Była to, w moim przekonaniu, poprawka mająca na celu wprowadzenie bocznymi drzwiami, już na tym etapie rozwoju dyskusji nad małą konstytucją, idei czy koncepcji regionów samorządowych.

Grupa trzecia to radykałowie negatywiści, ci, którzy zaprzeczali potrzebie wprowadzania do małej konstytucji rozdziału poświęconego samorządowi terytorialnemu, uznając sprawę za właściwą do rozstrzygnięcia na poziomie zwykłego ustawodawstwa. Szkoda, że w tym nurcie należy sytuować również przedstawicieli Klubu Parlamentarnej Partii Chrześcijańskich Demokratów, którzy – zwłaszcza ustami posła Pastuszeńskiego – określali rozdział piąty jako zły, zbyt ogólnikowy. Właściwie nie przytaczano żadnych poważniejszych kontrargumentów, uważając jedynie, że rozdział ten jest zanadto utrzymany w zachodnioeuropejskiej stylistyce, która rzekomo jest obca polskiej. Jednocześnie posłowie Klubu Parlamentarnej Partii Chrześcijańskich Demokratów uważali, że stopień szczegółowości konstytucyjnych postanowień dotyczących samorządu terytorialnego powinien być znacznie większy, aniżeli ma to miejsce w ustawie. Jako konstytucjonalista, byłbym ostatnim człowiekiem nie doceniającym rangi zapisu prawnego, w sensie czy sięga on poziomu karty konstytucyjnej, czy wyłącznie poziomu ustawy zwykłej, czy też równorzędnego jej aktu prawnego.

Jednocześnie wiem, że nie wszystko musi wywodzić swój byt i nie wymaga wprost konstytucyjnej petryfikacji, a więc wyprowadzania z kart konstytucji.

Cenna jest uwaga zgłoszona w trakcie debaty przez posła Kurczewskiego z Klubu Liberalno-Demokratycznego, który powiedział, że nie wystarczy dać klasie politycznej konstytucję, regulamin, według którego będzie funkcjonować. Problemem zasadniczym jest zakorzenienie postanowień konstytucji, aktu prawnego, w świadomości społeczeństwa. Temu właśnie częstokroć lepiej może służyć doprecyzowana, bardzo konkretna ustawa zwykła, aniżeli z natury ogólna ustawa konstytucyjna.

Analizując postanowienia rozdziału piątego małej konstytucji, można stwierdzić, iż w tym akcie prawnym wytyczono wystarczająco ogólny, a nie ogólni-

kowy, główny trakt zabezpieczający byt i rozwój demokracji samorządowej w Polsce.

Myślę, że stworzono jednocześnie wystarczającą ilość dróg doprowadzających do głównego traktu, wiodącego ku idei samorządowości terytorialnej. Warto stwierdzić, że specjalistom inżynierii ustrojowej, którzy pracowali nad piątym rozdziałem małej konstytucji przyświecały dwa zasadnicze zadania, które można by tutaj wyodrębnić.

Po pierwsze, chodziło o znalezienie sposobów wzmocnienia konstytucyjnych gwarancji samorządu terytorialnego, ponieważ elementarne gwarancje powinny jednak wynikać z aktu prawnego tej rangi.

Druga tendencja dająca się zauważyć przy analizie małej konstytucji to próba otwarcia drogi do prac nad drugim szczeblem samorządu terytorialnego w Polsce, oczywiście bez przesądzania, jaki on ma być.

Dysponując tymi dwoma wytycznymi, wypracowano zapis rozdziału piątego według pewnego logicznego schematu też.

Konieczne było zdefiniowanie na poziomie karty konstytucyjnej istoty samorządu terytorialnego jako elementarnej formy organizacji lokalnego życia publicznego. Podkreślono charakter wspólnotowy jednostek samorządowych i potrzebę uwydatnienia osobowości prawnej samorządu terytorialnego. Dysponując osobowością prawną, jednostki samorządu terytorialnego muszą być wyposażone w pewne dodatkowe atrybuty, w szczególności w mienie zwane komunalnym, a więc w wiążące się z tym prawo własności i inne prawa majątkowe. Żeby jednostki mogły być uznane za samorządne, zdolne do samodzielnego zarządzania, muszą mieć pełną swobodę w dysponowaniu tym mieniem, ponieważ prawo własności jest przecież nieodłącznym atrybutem osobowości prawnej.

Jednostki samorządowe powinny mieć również prawo do posiadania własnego, wyodrębnionego budżetu, a więc dysponowania oddzielnymi finansami, co warunkuje samodzielność i samorządność.

Skoro mamy do czynienia z pojęciem samorządu, które jest skrótem pojęcia „samodzielny zarząd”, to konieczne staje się wyodrębnienie pewnych własnych kompetencji samorządu terytorialnego, różniących samorząd zwłaszcza w porównaniu do administracji rządowej. Za tym idzie konieczność określenia warunków odpowiedzialności jednostek samorządu za działalność w zakresie zadań publicznych. Chodziło również o określenie możliwości działania samorządu w zakresie kreowania władz jednostek samorządowych.

Korzystając z tak sformułowanego schematu, warto zwrócić uwagę na sześć lakonicznych artykułów rozdziału piątego, wskazując pewne zalety, komentując wady i potknięcia, które niewątpliwie występują w tym akcie.

Idea samorządu terytorialnego w Polsce wyrasta nie tylko z rodzimych doświadczeń okresu międzywojennego, ale również z dorobku współczesnego samorządu europejskiego. W swojej klasycznej postaci samorząd stanowi formę decentralizacji władztwa

Profesor Z. Witkowski

publicznego, czego przejawem zewnętrznym jest upodmiotowienie społeczności lokalnych i wyodrębnienie gmin w samodzielne podmioty władzy publicznej. Tutaj mamy dwa istotne dokumenty – Światową Deklarację Samorządu Lokalnego z września 1985 r., która definiuje samorząd lokalny, jak również Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r., zwaną kartą strasburską, która doprecyzowuje definicję samorządu.

Wyraźnie widać, że ku wzorcom definicyjnym tych dwóch aktów o charakterze międzynarodowym zmierzają kluczowe artykuły rozdziału piątego małej konstytucji, a więc art. 71 i 72, które silnie podkreślają pierwotny charakter samorządu terytorialnego właśnie jako formy organizacji lokalnego życia publicznego. Podkreśla się zdolność do wykonywania w ramach ustaw istotnej części – chociaż nie jest to pojęcie ściśle prawnicze – zadań publicznych dla zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, przy czym odbywa się to we własnym imieniu jednostek samorządu i na ich odpowiedzialność.

Nie bez przyczyny ustawa konstytucyjna z 1 sierpnia 1992 r. w ust. 2 art. 71 akcentuje również wspólnotowy charakter samorządu terytorialnego. Wspominałem już o tym, a można dodatkowo powiedzieć, że po drugiej wojnie światowej nie zawsze doprowadzano do zrywania więzi wspólnotowych Polaków nierozryślnie. Często bywało tak, że dokonywano tych procesów nie po to, żeby tworzyć nowe dobra, ale nową klasę społeczną – *vide casus* Nowej Huty pod Krakowem.

Z kolei to akcentowanie wspólnotowości samodzielnych jednostek samorządu terytorialnego wywołuje niejako automatycznie zagadnienie zdolności i możliwości ich zrzeszania się. Mała konstytucja w swoim ostatnim artykule merytorycznym nie pozostawia wątpliwości co do istnienia reguły umożliwiającej zrzeszanie się przez jednostki samorządowe. Myślę, że logiczną i potrzebną konsekwencją tego zapisu małej konstytucji byłoby poddanie ustawowemu uregulowaniu także sprawy reprezentacji interesów zrzeszonych jednostek wobec władz państwowych.

Wydaje się, że aczkolwiek od 1990 r. samorząd terytorialny dojrzewa do dalszych rozstrzygnięć strukturalnych, jednak nie byłoby właściwe rozstrzygnięcie, podejmowanie wiążących decyzji w momencie tworzenia małej konstytucji. By otworzyć drogę do prac nad tym drugim szczeblem – być może powiatem, jak chcą jedni, być może regionem, jak chcą inni – mała konstytucja niczego tutaj nie przesądza, umocowując jedynie w sobie gminy i pozostawiając innym decyzjom furtkę w postaci dopuszczalności określenia w drodze ustawowej, w jakim kierunku czy ku jakiej idei ostatecznie pójdzie rozwój sytuacji.

Nie bez znaczenia dla przyjęcia takiego właśnie rozwiązania zdaje się być także słuszne, z punktu widzenia konstytucjonalisty, założenie nieingerowania w treść małej konstytucji do czasu zakończenia jej obowiązywania. Widzieliśmy na przykładzie konstytucji z 1952 r., jak traciła ona znaczenie, jak szalonej deprecjacji ulegały jej postanowienia w miarę wzrostu ingerencji ustawodawczych i jej przekształcania czy też nowelizowania.

Z definicji samorządu terytorialnego wynika zapis – istniejący zresztą również w obecnej wersji konstytucji w brzmieniu z marca 1990 r. – w myśl którego terytorialne związki samorządowe posiadają osobowość prawną i wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Jednak obecna konstytucja w art. 44 ust. 2 stanowi jeszcze dodatkową istotną regułę, której próżno by szukać w małej konstytucji, a szkoda. Myślę tutaj o zapisie stwierdzającym, iż samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Brak tego zapisu w małej konstytucji jest, jak sądzę, wyraźnym regresem w porównaniu do obecnej konstrukcji prawnej. Ta luka powinna być jak najszybciej wypełniona.

Łączna formuła, o której mówiłem, podkreśla faktyczną samodzielność samorządu, najdalej idące gwarancje w postaci właśnie ochrony sądowej, ale jednocześnie logicznie uświadamia najdalej idące skutki w postaci wspomnianej odpowiedzialności na własny rachunek, odpowiedzialności za swoje działania.

Mała konstytucja nie mogła nie odnieść się do budzącego liczne kontrowersje problemu relacji pomiędzy samorządem terytorialnym czy jednostkami samorządu terytorialnego a administracją rządową.

Ponieważ administracja rządowa, co jest oczywiste, nie powinna schodzić do poziomu podstawowego, najniższego, ponieważ kłóciłoby się to z ideą samorządności na tym szczeblu, jest jasne, że administracja samorządowa pewne zadania będzie musiała przejmować od administracji rządowej.

Ważne jest jednak, żeby zakres zadań przekazywanych przez administrację rządową administracji samorządowej nie był dowolny. Może być w miarę swobodny, lecz jednak czymś uwarunkowany czy też obwarowany. Najlepiej, gdyby zakres możliwych do przekazania administracji państwowej zadań czy kompetencji był sprecyzowany w akcie rangi ustawowej.

Ideę tę gwarantuje art. 72 w ust. 3 małej konstytucji. Projektodawcy, pomni nie zawsze dobrych dotychczasowych doświadczeń, całkiem słusznie regulację tę uzupełnili dodatkowym zastrzeżeniem o charakterze gwarancyjnym. W myśl tego zastrzeżenia jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania z zakresu administracji rządowej, muszą – kładę na to akcent – otrzymywać na ten cel stosowne środki finansowe. Jest to dodatkowy czynnik niewątpliwie gwarantujący to, co określamy jako ideę samorządowości.

Upodmiotowieniu prawnemu samorządu terytorialnego służą kolejne uregulowania, myślę tutaj o ust. 4 art. 72 i art. 73 małej konstytucji. Wynika z nich jednoznacznie, że wszelkie zadania należące do kompetencji samorządu terytorialnego – zarówno własne, jak i te wykonywane na skutek zleceń – realizują one za pośrednictwem swych organów stanowiących i wykonawczych.

Profesor Z. Witkowski

Upodmiotowienie, o którym mowa, znajduje wyraz w całkowicie suwerennym i swobodnym – chociaż w granicach ustaw – ustanawianiu przez jednostki samorządu własnych struktur wewnętrznych. Jest to zapis, który umożliwia, jak sądzę, rozsądne rozwiązywanie tak częstych niestety dotąd konfliktów kompetencyjnych na szczeblu lokalnym. Być może nawet zapis taki będzie czynnikiem umożliwiającym unikanie tego typu konfliktów w przyszłości.

Zagadnienie to może być zatem w świetle postanowienia małej konstytucji regulowane lokalnie, chociaż muszą i istnieją określone warunki *sine qua non*. To, w jaki sposób te struktury będą regulowane, będzie zależeć od całego szeregu czynników o charakterze ściśle lokalnym, od potrzeb wiążących się z konkretną jednostką samorządu terytorialnego, od tradycji czy zwyczaju miejscowego.

Tym samym twórca ustroju dąży do eliminacji tego, co było przedmiotem silnej krytyki ze strony działaczy samorządowych, to znaczy eliminacji tego, że samorząd był bardzo silnie zdeterminowany, jeśli chodzi o budowę struktury wewnętrznej, przez ustawę z góry narzucającą pewne rozwiązania.

Wracam konsekwentnie do tezy, którą przedstawiłem na początku, mała konstytucja zawiera pewne uregulowania dotyczące sposobu kreowania władz organów stanowiących samorządów. Uważam jednak, że nie do końca rozwiązania małej konstytucji mogą być uznane – i pewnie nie zostaną przez państwa uznane – za satysfakcjonujące.

Sposób wyboru tego typu organów określono jedynie przy pomocy trzech przymiotników: powszechne, równe i tajne. Poza sferą zainteresowania konstytucji pozostawiono wiążące się z wyborami przymiotniki: bezpośrednie – co może sugerować również pośredni sposób wyboru tego typu organów – i wolne – pojawiający się w 1991 r. w ordynacjach wyborczych po raz pierwszy. Uważam, że zwłaszcza w odniesieniu do drugiego przymiotnika da się zidentyfikować nie tylko jego wartość polityczną, ale również tkwiącą w nim pewną wartość merytoryczną. Myślę więc, że nie należy odstępować od tego zapisu, a jego brak określiłbym jako regres w porównaniu do ustawodawstwa istniejącego do tej pory.

Z samorządem, pojmowanym jako samodzielnie wykonywany zarząd, wiąże się kolejny, istotny element będący świadectwem decentralizacji władzy i dążenia do realnego upodmiotowienia samorządu terytorialnego, a więc tendencji, o której mówiliśmy, a którą zakładali twórcy małej konstytucji. Jest to zapis art. 73 ust. 2 dopuszczający możliwość podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców danego terytorium. Słabością pewną wydaje się użycie kwantifikatora „lokalne” („referendum lokalne”), zwłaszcza gdy obowiązujące ustawodawstwo zna kilka rodzajów referendów, a kształt przyszłej organizacji terytorialnej nie jest jeszcze przesądzony. Niewątpliwą

zaletą tego rozwiązania jest lepsze umocowanie instytucji referendum w kontekście realizacji zadań wyznaczanych samorządowi terytorialnemu.

Oprócz upodmiotowienia prawnego, o którym cały czas do tej pory mówimy – na ten element kładli szczególnie nacisk twórcy małej konstytucji – mamy do czynienia z tendencją do silniejszego i lepszego upodmiotowienia gospodarczo-finansowego jednostki samorządu terytorialnego. Jest to warunek efektywnej samodzielności.

Mała konstytucja podkreśla specjalne atrybuty osobowości prawnej, akcentując prawo własności i inne prawa majątkowe zwane „mieniem komunalnym”. Z problematyką własności majątku silnie wiąże się zagadnienie finansów i jest tu mowa o tym, że powinny być one jawne, wyraźnie określone. W porównaniu z obecnym stanem prawnym – myślę o art. 47 Konstytucji z 1952 r. – art. 74 małej konstytucji poszerza zakres pojęcia „dochodów jednostek samorządu terytorialnego”. Poza kategorią dochodów własnych i subwencji pojawia się kategoria dotacji, przy czym brakuje tu doprecyzowania, że wszystkie dochody tych jednostek powinny pochodzić ze źródeł określonych przez ustawę. Chodzi o to, ażeby w sposób definitywny uniknąć podejrzeń co do proveniencji uzupełnień tych dochodów.

Być może byłoby również celowe – w takim kierunku szły poprawki zgłaszane przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej – uzupełnienie zapisu o sformułowanie, że subwencje i dotacje mają swoje źródło w budżecie państwa.

Wydaje się też, że art. 74 ust. 2 małej konstytucji ma głębokie uzasadnienie prawne i praktyczne, ponieważ gwarantuje źródła dochodów jednostkom samorządu terytorialnego, w zakresie realizowanych przez nie zadań publicznych.

Interesujący i ważny jest art. 75 małej konstytucji mówiący o nadzorze, jest to – jak mówiła moja poprzedniczka, pani dr Gilowska – sprawa istotna w funkcjonowaniu samorządu. Chodzi o stworzenie mechanizmów nadzoru zarówno w zakresie realizacji zadań własnych, jak i zadań zleconych, czyli administracji rządowej. Formuła małej konstytucji jest tutaj dosyć klasyczna. Nadzór ma eliminować możliwy egoizm środowisk lokalnych działający wbrew interesom ogólnospołecznym. Z drugiej strony formuła ta jest dość elastyczna i pozostawia jednak samorządom dużą swobodę działania. Może słabością jest tutaj nadmiernie precyzyjne określanie kryteriów nadzoru na poziomie karty konstytucyjnej. Z równym powodzeniem mogłoby to zostać przeniesione do zwykłej ustawy. Ustawodawca chyba tu nieco przedobrzył. Jest to jednak sprawa istotna i dobrze, że znalazła się w małej konstytucji.

Podsumowując, można z przekonaniem powiedzieć, że rozdz. V tzw. małej konstytucji, bodaj jako jedyny, wychodzi obronną ręką z dyskusji, prowadzonych w czasie prac konstytucyjnych w parlamencie polskim.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Andrzej Stelmachowski:

Dziękuję bardzo panu profesorowi.

Dla celów higieniczno-tytoniowych ogłaszam teraz dziesięciominutową przerwę, po której funkcję przewodniczącego obejmie pan senator Jerzy Stępień.

(Przerwa w seminarium od godz. 12.12 do godz. 12.22)

(Po przerwie, godz. 12.42)

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Proszę o zajmowanie miejsc.

Wprawdzie dwa kolejne referaty przewidziane były w programie na sesję popołudniową, ale wydaje mi się, że skoro utrzymujemy tak dobre tempo, można je przesunąć na czas przedobiedni. Dzięki temu będziemy mieli więcej czasu na dyskusję.

Bardzo mi miło powitać wśród nas pana senatora Ustasiaka, który był członkiem naszej senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego w poprzedniej kadencji. Mam nadzieję, że pan senator zajmuje się nadal problemami samorządu, dowodziłaby tego jego dzisiejsza obecność. Był tu z nami przed południem, a mam nadzieję, że będzie także po południu, pan senator Aleksander Paszyński, który również był członkiem naszej komisji w poprzedniej kadencji.

Proszę państwa, możemy przejść do merytorycznej części naszego spotkania i wysłuchać referatu pana profesora Zygmunta Niewiadomskiego, który był jednym z głównych ekspertów prac senackich nad samorządem terytorialnym, a który jest obecnie dyrektorem Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Warszawie.

Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Profesor Zygmunt Niewiadomski:

Panie Przewodniczący! Panowie Marszałkowie!

Temat mojego referatu: „Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich”.

Proszę państwa, samorząd terytorialny kształtował się przez stulecia, stąd też jego standardów można poszukiwać w dalekiej przeszłości. Oczywiście, nie będę teraz tego czynił, bowiem przedmiotem referatu nie jest charakteryzowanie ewolucji samorządu terytorialnego. Chcę natomiast zaakcentować fakt, że standardy europejskie mają swoje głębokie, historyczne korzenie. Skoncentruję się na ostatnich dziesięcioleciach, kiedy to pojawiły się pierwsze inicjatywy wyraźnej standaryzacji problematyki samorządu terytorialnego i próby przenoszenia tych standardów do poszczególnych ustawodawstw.

Sięgnę do dorobku Adolfa Gassera, uważanego powszechnie za ojca inicjatyw standaryzacji. Jego praca „Wolność gminy jako ratunek dla Europy”, stworzona w okresie drugiej wojny światowej, jest swego rodzaju pierwowzorem standaryzacji problematyki samorządu terytorialnego. Między innymi

dzięki tej pracy zrodził się pomysł stworzenia karty samorządu terytorialnego. W latach sześćdziesiątych został opracowany projekt Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i 10 lat później przedstawiono go Radzie Europy. Nie był to jeszcze projekt do zaakceptowania, został on odrzucony i w rezultacie karta w wersji dziś obowiązującej została uchwalona dopiero w 1985 r., o czym była już mowa.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego stanowi swego rodzaju wzorzec, do którego możemy przymierzać m. in. nasze rozwiązania w zakresie samorządu terytorialnego. Nie jest to, oczywiście, jedyny tego rodzaju wzorzec. Analizując polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich, chciałbym się odnieść nie tylko do standardów zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego – te z natury rzeczy są standardami generalnymi – ale również do standardów przyjętych powszechnie w ustawodawstwie krajów cywilizowanych, krajów zachodnich. Analizując zatem polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich, będę sięgał właśnie w dużej mierze również do rozwiązań prawnych poszczególnych państw zachodnich, w których samorząd terytorialny w nowoczesnej postaci funkcjonuje nieprzerwanie od ponad stu lat. Mówię: „w nowoczesnej postaci”, bo początków samorządu można upatrywać w historii znacznie głębiej.

Chciałbym się skupić na kilku kwestiach najważniejszych, jak sądzę, dla instytucji samorządu terytorialnego, przesądzających o jego istocie. W wyniku porównania rozwiązań tych kwestii w ustawodawstwie polskim z rozwiązaniami przyjętymi powszechnie w Europie i z wymogami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego podejmę próbę oceny naszego samorządu terytorialnego w świetle standardów europejskich.

Próba ta jest o tyle uzasadniona, że wraz z dostosowywaniem całego naszego ustawodawstwa do ustawodawstwa europejskiego czeka nas także dostosowanie naszych rozwiązań samorządowych do rozwiązań europejskich. Rodzi się także szereg pytań i wątpliwości – co znajduje wyraz w publikacjach i dyskusjach praktyków samorządowych – dotyczących tego, czy nasz samorząd terytorialny jest zgodny z pewnymi powszechnie przyjętymi standardami, czy też nie. Opinie na ten temat są, oczywiście, zróżnicowane.

Uprzedzając dalsze stwierdzenia i zasadniczą tezę mojego wystąpienia, chciałbym powiedzieć, że nasz samorząd terytorialny jest – generalnie rzecz biorąc, podkreślam: generalnie rzecz biorąc – zgodny ze standardami europejskimi. Zbudowaliśmy klasyczną instytucję samorządu terytorialnego, co oczywiście nie oznacza, że w wielu dziedzinach, przy konkretnych rozwiązaniach nie wymaga ona działań dostosowawczych i chciałbym na nie zwrócić uwagę.

Sygnalizowałem, że będę ten problem rozpatrywał na przykładzie kilku najważniejszych dla istoty samorządu terytorialnego kwestii, to znaczy na organizacji terytorialnej samorządu, na jego zadaniach, ma-

Profesor Z. Niewiadomski

terialnych i prawnych warunkach realizacji tych zadań, na organizacji wewnętrznej władz samorządu i wreszcie na przykładzie instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym. Te kwestie zdają się mieć kluczowe znaczenie i dlatego na nich skupiam uwagę.

Pierwsza sprawa to organizacja terytorialna samorządu. Jak wszyscy wiemy doskonale, samorząd terytorialny w Polsce jest jednopoziomowy, a stało się tak nie w wyniku zamierzonych działań, ale z powodu określonej sytuacji. Polskiemu ustawodawcy przyszło stworzyć samorząd terytorialny z dnia na dzień, a zatem trudno było budować go również na szczeblu ponadgminnym. Stąd decyzja o utworzeniu tego samorządu w gminach.

Powstaje wobec tego pytanie, czy jednostopniowa struktura samorządu terytorialnego jest zgodna z przyjętymi standardami europejskimi. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego milczy na ten temat. Rozwiązania prawne przyjęte w poszczególnych krajach zachodnich są zróżnicowane. Co prawda regułą jest dwustopniowy samorząd terytorialny, tak jest w Republice Federalnej Niemiec. Ale zdarzają się też przypadki jednopoziomowej struktury samorządu terytorialnego, tak jest w Szwajcarii, Finlandii, Grecji, Turcji. Nie jest też wyjątkiem sytuacja, kiedy samorząd terytorialny jest tworzony nie tylko na dwóch poziomach: gminnym i powiatowym, ale również na szczeblu regionalnym. Przykładem takiego rozwiązania jest Francja, bo regiony francuskie są terytorialnymi związkami samorządowymi, takimi samymi jak departamenty i gminy. Zakres działania i kompetencji regionów jest ograniczony w porównaniu z zakresem działań i kompetencji gminy czy nawet departamentu. Niemniej, formalnie rzecz biorąc, struktura samorządu terytorialnego jest trójpoziomowa.

Porównując nasze rozwiązania do stosowanych w Europie, można stwierdzić, że jednostopniowa struktura samorządu nie narusza standardów europejskich, bowiem jest on i może być tak organizowany. Biorąc pod uwagę, że projekt małej konstytucji idzie w kierunku możliwości tworzenia samorządu terytorialnego nie tylko na szczeblu gminy, ale także na innych poziomach oraz uwzględniając poważne zaawansowanie prac nad projektem ustawy o samorządzie powiatowym, możemy przyjąć, że zbliżamy się do typowych rozwiązań przyjętych w Europie. Aktualna struktura samorządu terytorialnego jest więc zgodna ze standardami europejskimi. Choć nie jest rozwiązaniem typowym, trzeba zauważyć, że zmierzamy w kierunku rozwiązań standardowych. Prawdopodobnie bowiem samorząd terytorialny wkrótce obejmie również powiaty, a być może i wyższe szczeble. To także nie naruszałoby standardów europejskich.

Kolejna sprawa to zadania samorządu terytorialnego. Dotyczące tego postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego oraz rozwiązania prawne poszczególnych państw zachodnich są dość

różnorodne. Syntetyzując je, można przyjąć, że zarówno Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, jak i rozwiązania prawne poszczególnych państw preferują określenie zadań samorządu terytorialnego przez przyjęcie ogólnej formuły zadaniowej, a nawet zadaniowo-kompetencyjnej gminy. Tak czyni również nasz ustawodawca, w generalnej formule przewidując, że w zakres działań samorządu terytorialnego wchodzi wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Treść formuły przyjętej przez naszego ustawodawcę jest jednak odmienna od postulowanej przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, a także od rozwiązań poszczególnych krajów. Do zakresu działania samorządu terytorialnego nie zaliczają one spraw zastrzeżonych dla innych podmiotów publicznych i nie mających znaczenia lokalnego, ale istotną część zadań publicznych: *die wesentliche Teil*, jak mówią na przykład, ustawodawstwa krajowe Niemiec. A więc nie istotną część zadań publicznych o znaczeniu lokalnym jak u nas, ale istotną część zadań publicznych w ogóle. Różnica jest poważna i należy stwierdzić, że nasze rozwiązania wymagałyby pewnych działań dostosowawczych. Wydaje się bowiem, że generalna formuła zaakcentowana w ustawodawstwach państw zachodnich, choćby w Niemczech, jest regułą i określonego rodzaju standardem.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego oraz poszczególne ustawodawstwa wyraźnie wymagają ustawowej formy przekazania zadań samorządowi terytorialnemu. A zatem zadania te powinny być wyznaczone nie na zasadzie dekoncentracji, a decentralizacji. Moi poprzednicy powiedzieli już zresztą, że nasze rozwiązania spełniają ten wymóg i w tym zakresie jesteśmy w zgodzie zarówno z rozwiązaniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, jak i poszczególnych krajów zachodnich, a więc ze standardami europejskimi.

Nasze rozwiązania są również zgodne z deklarowaną przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego i przez poszczególne kraje zasadą samodzielności samorządu terytorialnego w realizacji zadań. Istnieje jednak pewna różnica między rozwiązaniami przyjmowanymi w krajach Europy Zachodniej a rozwiązaniami ustalonymi przez nasze ustawodawstwo. Różnica ta odnosi się, Proszę Państwa, nie do zadań własnych gminy – bo w tym zakresie również nasze ustawodawstwo gwarantuje samodzielność gminie w realizacji tych zadań – ale do zadań zleconych. Nasze ustawodawstwo milczy na temat pewnej, mniejszej wprowadzić, samodzielności w realizacji zadań zleconych, a ustawodawstwa zachodnie ten problem podnoszą. Ma on w literaturze i praktyce zachodniej swoją bogatą tradycję. Piszę o tym w swoim opracowaniu. Chodzi o to, aby samorządowi terytorialnemu również prawnie zagwarantować pewną samodzielność w sferze zadań zleconych. Takiej gwarancji prawnej w naszych rozwiązaniach prawnych nie ma, a zatem kwestia ta także wymagałaby pewnych działań dostosowawczych.

Profesor Z. Niewiadomski

Twórcy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i ustawodawcy poszczególnych krajów zachodnich doskonale zdają sobie sprawę z tego, że aby zadania były należycie realizowane, samorząd terytorialny trzeba wyposażyć w odpowiednie środki materialne i zespół przepisów prawnych. Warto byłoby prześledzić, jak w naszym ustawodawstwie wygląda sprawa możliwości materialnych i pomocy prawnej w realizacji zadań.

Zacznijmy od finansów. W tym zakresie postawienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, która jest swego rodzaju syntezą przyjętych wcześniej zachodnich rozwiązań ustawodawczych, są dość bogate. Spróbuję zwrócić uwagę na niektóre kwestie uregulowane w karcie. Dość jednoznacznie w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego przesądza się, że społeczności lokalne powinny mieć prawo do posiadania – w ramach narodowej polityki gospodarczej – własnych zasobów finansowych, niezbędnych do wykonania uprawnień i samodzielnego decydowania o ich przeznaczeniu. I dalej mówi się, że przynajmniej część tych zasobów powinna pochodzić z opłat i podatków, których wysokość – w zakresie określonym ustawą – ustalają same społeczności lokalne. Wysokość zasobów finansowych wspólnot samorządowych powinna być dostosowana do zakresu zadań, zaś źródła własnych wpływów budżetowych zróżnicowane i elastyczne. Z kolei, subwencjonowanie wspólnot samorządowych powinno odbywać się z poszanowaniem ich samodzielności (subwencje ogólne i konsultowanie rozdziału środków). Dalej Karta stanowi, że ochronie powinny podlegać również społeczności lokalne finansowo słabsze i wymaga to zastosowania procedur, jak to ujmuje Karta, wyrównawczych lub rozwiązań równoważnych. Na finansowanie nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do narodowego rynku kapitałowego. Jak widać, postanowienia Karty są wyjątkowo bogate i rodzi się pytanie: jak w świetle tych standardów, znajdujących odbicie w ustawodawstwach zachodnich, wyglądają nasze rozwiązania?

Wydaje się, że w świetle przedstawionych standardów finansów lokalnych, ustawodawstwo polskie w części odpowiada wymaganiom Karty. Spełniony został bowiem postulat o posiadaniu własnych zasobów finansowych gminy i samodzielnym decydowaniu o ich przeznaczeniu. Część zasobów pochodzi, tak jak chce Karta, z opłat i podatków lokalnych. Subwencje są przyznawane na podstawie względnie zobiektywizowanych kryteriów.

Wydaje się jednak, że nawet w tych przypadkach ustawodawca polski spełnia wymogi Karty zaledwie na poziomie minimalnym. Jeżeli poza tym przeanalizujemy rozwiązania prawne, dotyczące gestii podatkowej gminy, to okaże się, że samodzielność gminy jest w tym zakresie dość ograniczona. Samodzielności tej nie sprzyja także prymat dotacji celowych nad ogólnymi. Jeśli do tego dodamy jeszcze brak

rozwiązań uznanych za standardowe w tej materii – takich jak: ochrona społeczności lokalnych słabszych finansowo, czy zróżnicowanie i elastyczność wpływów budżetowych w zależności od aktualnych zadań – to obraz finansów lokalnych w Polsce rysuje się jako nieco odbiegający od standardów europejskich i z pewnością będzie wymagał działań dostosowawczych.

Problematyka finansów najprawdopodobniej jeszcze wróci – pani dr Zyta Gilowska miała osobny referat na ten temat i z jego tezą, że w zasadzie nasze finanse lokalne odpowiadają standardom europejskim, ja się zgadzam. I dlatego nie ma chyba teraz potrzeby analizowania problemów finansów szerzej, aczkolwiek mają one decydujące znaczenie dla funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Przejdźmy zatem do prawnych środków realizacji zadań. I znowu pojawia się pytanie: czy prawne środki realizacji, a więc możliwość realizacji zadań za pomocą aktów normatywnych, aktów administracyjnych, aktów cywilnoprawnych, są w naszym kraju dostosowane do obowiązujących standardów?

Wydaje się, proszę państwa, że w tej dziedzinie jest jeszcze wiele do zrobienia. O ile w zakresie możliwości realizacji zadań za pomocą takich instrumentów prawnych, jak akt administracyjny, czy akty o charakterze cywilnym – co jest konsekwencją posiadania przez gminy osobowości prawnej i ich samodzielności – nasze rozwiązania prawne odpowiadają standardom europejskim, o tyle w wypadku aktów normatywnych mamy do czynienia z rozwiązaniami innymi niż stosowane powszechnie w ustawodawstwach zachodnich.

Jeśli przeanalizujemy dokładniej możliwość stanowienia prawa lokalnego, przepisów powszechnie obowiązujących przez organy gminy, to zauważymy, że praktycznie rzecz biorąc, muszą być one stanowione na podstawie upoważnienia ustawowego, jako wykonanie upoważnienia ustawowego. Zakres samodzielnej gestii prawotwórczej organu samorządu terytorialnego jest wyraźnie ograniczony praktycznie do decydowania – przesądza o tym jeden z artykułów ustawy – o swoim ustroju wewnętrznym, zasadach zarządzania mieniem gminy i zasadach oraz trybie korzystania z innych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. To tyle, jeżeli chodzi o tę samodzielną gestię prawotwórczą.

Jeżeli przejrzelibyśmy przepisy obowiązujące dawniej ustawy o systemie rad narodowych, to zauważylibyśmy, że rozdział czwarty naszej ustawy o samorządzie terytorialnym, zatytułowany: „Przepisy gminne”, jest praktycznie powtórzeniem przepisów odpowiedniego rozdziału tamtej ustawy.

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, że stworzyliśmy nowy model systemu zarządzania lokalnego, model oparty na instytucji samorządu terytorialnego, przejęliśmy natomiast środki prawne właściwe poprzednim rozwiązaniom ustrojowym. Rozwiązania, które w zasadzie odbiegają od przyjętych standardów europejskich. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego co prawda milczy na ten temat, ale w wielu

Profesor Z. Niewiadomski

państwach zachodnich przyjęta jest zasada dość szerokiej, samodzielnej gestii prawotwórczej organów samorządu terytorialnego. Takiej samodzielnej gestii prawotwórczej w zasadzie u nas nie ma. Dotyczy to, na przykład władztwa podatkowego w określonym zakresie. Sądzę, że również w tym wypadku nasze ustawodawstwo samorządowe wymagałoby pewnych działań dostosowawczych.

Kolejna kwestia przesądzająca o istocie samorządu terytorialnego to organizacja władz gmin. W tym zakresie – w dużej mierze, a nawet w większej niż przeciętne ustawodawstwa zachodnie – jesteśmy zgodni ze standardami europejskimi. Zgodni jesteśmy, na przykład w kwestii sposobu sprawowania władzy gminy za pomocą demokracji przedstawicielskiej. Tak więc demokracja przedstawicielska leży u podstaw administracji państwowej w gminie, z tym, że nasz ustawodawca, wzorem innych i zgodnie z wymogami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, dopuszcza możliwość realizacji zadań za pomocą demokracji bezpośredniej. Co więcej – dopuszcza tę możliwość w znacznie szerszym zakresie niż poszczególne ustawodawstwa zachodnie.

Jeżeli przeanalizujemy nasze przepisy o referendum, to okaże się, że mamy w naszym kraju praktycznie nie ograniczoną możliwość korzystania z tej instytucji na szczeblu lokalnym, oczywiście. Organy samorządu terytorialnego, rada gminy, mogą przeprowadzić referendum w każdej ważnej dla gminy sprawie, a zatem zakres przedmiotowy tego referendum jest praktycznie nie ograniczony. Referendum obligatoryjne przeprowadza się tylko w dwóch przypadkach: opodatkowania się mieszkańców oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji. Uwzględniając fakt, że w każdej ważnej dla gminy sprawie można przeprowadzić referendum, to jego zakres przedmiotowy jest niezwykle szeroki, praktycznie nie jest niczym ograniczony.

Ustawodawstwa zachodnie najczęściej wyliczają sprawy, w jakich można przeprowadzić referendum, tak więc w tym wypadku ustawodawstwo polskie nie tylko odpowiada przyjętym standardom, ale nawet w zakresie demokracji przedstawicielskiej znacznie poza te standardy wychodzi.

Kolejną zasadą dotyczącą tego zagadnienia, prezentowaną w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, jest prymat władz uchwałodawczych nad władzami wykonawczymi. Również w tym zakresie nasze ustawodawstwo czyni zadość pewnym standardom nawet w nadmiarze. W praktyce często powoduje to trudności i komplikacje w lokalnym procesie decyzyjnym.

Gorzej jest natomiast z kolejną kwestią, która znajduje odzwierciedlenie w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, a mianowicie z zasadą adekwatności, konieczności dostosowania struktur do zadań.

Niektóre ustawodawstwa zachodnie wyraźnie przewidują taką deklarację. W Polsce co prawda rów-

nież można w pewnym sensie wywieść tę zasadę z ustawy o samorządzie terytorialnym, bowiem gmina sama decyduje o swojej wewnętrznej strukturze i organizacji terytorialnej, tworząc jednostki pomocnicze. Uwzględniając jednak fakt braku zróżnicowania samorządu terytorialnego w przypadku dużych miast, aglomeracji miejskich i małych gmin, ten problem jawi się nieco inaczej niż w ustawodawstwach zachodnich. Wydaje się, że nieco odbiega od wymogów Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Jedynie Warszawa ma szczególny ustrój, poza tym jest on raczej ujednolicony, aczkolwiek w jego ramach istnieją duże możliwości elastycznego działania i różnego kształtowania struktur organizacyjnych.

Ostatnia kwestia związana z organizacją wewnętrzną władz gminy to pewne wymogi, jakie Europejska Karta Samorządu Terytorialnego stawia urzędnikom samorządowym. Z jednej strony wymogi, a z drugiej – uprawnienia.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, i jest to tak samo rozwiązane w poszczególnych ustawodawstwach, przewiduje obowiązek posiadania przez urzędników samorządowych określonych kwalifikacji. W zamian za to zobowiązuje do odpowiedniego opłacania tych urzędników, zapewnienia im odpowiedniego systemu awansów i wynagradzania. W tym wypadku wydaje się, że takie możliwości, bardziej formalne niż realne, z powodu braku środków materialnych, nasze gminy posiadają. W związku z powyższym można przyjąć, że jesteśmy zgodni z pewnymi standardami.

Natomiast, co się rzadko zauważa, nie jesteśmy w zgodzie ze standardami europejskimi w kwestii zasad rekompensowania zarobku utraconego przez radnych. Nasz ustawodawca przesądza to dość jednoznacznie i tym samym gminy nie mają możliwości ustanawiania innych zasad w tym zakresie.

Tymczasem Europejska Karta Samorządu Terytorialnego zobowiązuje do rekompensaty utraconego zarobku. Takiej możliwości w naszych warunkach nie ma, bowiem ustawa wyraźnie wskazuje na obowiązek przyznawania określonych diet, a w mniejszym zakresie zwraca uwagę na możliwość rekompensowania utraconego zarobku.

Oczywiście, idea takiego rozwiązania jest w pełni zrozumiała. W warunkach naszych ograniczeń materialnych trudno byłoby zrealizować tamtą zasadę, aczkolwiek w praktyce, choć postulowana przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, w warunkach krajów zachodnich jest istotnie ograniczana.

Ostatnia kwestia to nadzór nad samorządem terytorialnym i pytanie, w jakiej mierze nadzór nad samorządem terytorialnym zaprezentowany w naszej ustawie o samorządzie terytorialnym, znajdujący zakotwiczenie w konstytucji jest zgodny z pewnymi standardami? Jakie są standardy w tej mierze? Można je sprowadzić do czterech kwestii.

Po pierwsze, kwestia ustawowych podstaw nadzoru nad samorządem terytorialnym, z zakotwiczeniem tego nadzoru w konstytucji włącznie. Po drugie,

Profesor Z. Niewiadomski

ustawowe określenie zakresu i kryteriów nadzoru. Po trzecie, wskazanie konkretnych środków nadzoru i wyraźne określenie warunków ich stosowania. Po czwarte, sądowa kontrola zastosowanych środków nadzoru.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego „dorzuca” jeszcze do tego zestawu wymóg zachowania proporcji między zakresem interwencji ze strony organu nadzoru a znaczeniem przedmiotu ochrony.

Myślę, że trzeba *expressis verbis* stwierdzić, że ustawodawstwo polskie czyni zadość tym wymaganiom, zwłaszcza przytoczonym przeze mnie czterem pierwszym standardowym rozwiązaniom. Mamy do czynienia z konstytucyjną regulacją nadzoru nad samorządem w art. 44 ust. 2 konstytucji. W małej konstytucji są także odpowiednie postanowienia, o czym był łaskaw mówić pan profesor Witkowski. Mamy ustawowo określone podmioty nadzorujące. Należy do nich prezes Rady Ministrów, wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe, w pewnym zakresie sejmik samorządowy, a nawet Sejm z własnej woli, chociaż to ostatnie jest sporne.

Mamy też do czynienia z wyraźnie określonymi ustawowymi kryteriami tego nadzoru, a więc legalność w sprawach własnych plus celowość w sprawach zleconych. Mamy określone środki nadzoru i warunki ich stosowania. Temu poświęcony jest cały rozdział o nadzorze ustawy o samorządzie, art. 91–97.

Wydaje się, że nawet ten dodatkowy wymóg, jak to określa Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, zachowania proporcji między zakresem interwencji ze strony organu nadzoru a znaczeniem przedmiotu ochrony, można w świetle polskich rozwiązań prawnych uznać za spełniony. W świetle polskiego ustawodawstwa, jeśli organ nadzoru chce stosować najostrzejsze środki nadzoru, np. ustanowić zarząd komisaryczny, musi być spełnionych szereg warunków. Nie można tego stosować wtedy, kiedy sprawa nie ma tego istotnego znaczenia, jak mówi Karta.

Reasumując wydaje się, że polski model nadzoru nad samorządem terytorialnym mieści się w przyjętych standardach europejskich. Nie stanowi zagrożenia dla samodzielności samorządu, jak to czasami się sugeruje. Wręcz przeciwnie, jest instrumentem ochrony tej samodzielności – wynika to z istoty instytucji nadzoru. Powoduje, że organy administracji rządowej mogą wkraczać w działalność komunalną tylko wówczas, gdy pozwala im na to prawo.

Podsumowując zatem całość dotychczasowych stwierdzeń, wydaje się, że zbudowaliśmy już, generalnie rzecz biorąc, instytucję samorządu zgodną z pewnymi klasycznymi rozwiązaniami, zgodną z wymogami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że gdybyśmy chcieli ratyfikować Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego i spełnić wymogi przewidziane dla tej ratyfikacji, moglibyśmy to zrobić. Te wymogi to akceptacja co najmniej 20 z 30 przewidzia-

nych w Karcie rozwiązań prawnych, z czego 10 w ramach 20 przyjętych musi pochodzić z tzw. „rdzenia” Karty, z kręgu najważniejszych postulatów. Zadałem sobie trud, piszę o tym w referacie, analizy naszych rozwiązań ustawodawczych pod tym kątem i myślę, że nie byłoby żadnych problemów ze spełnieniem tych wymogów. W związku z tym możemy uznać, że zbudowaliśmy klasyczną instytucję samorządu terytorialnego, która w swym zasadniczym kształcie nie odbiega od powszechnie przyjętych rozwiązań.

Nie oznacza to jednak, że nie wymaga ona działań dostosowawczych. Na niektóre z ważniejszych wskazywałem przed chwilą. Istnieje jeszcze szereg drobnych kwestii i z pewnością działalność dostosowawcza jest potrzebna, przede wszystkim w kwestii finansów lokalnych – sądzę, że jednak moglibyśmy tu zrobić jeszcze więcej. Jeśli zgodzilibyśmy się z poglądem, że spełniamy wymogi w tym zakresie, to na poziomie minimum, ale w niektórych kwestiach nie spełniamy ich w ogóle. Działalność dostosowawcza przede wszystkim powinna, jak sądzę, dotyczyć samodzielnej gestii prawotwórczej samorządu terytorialnego. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo serdecznie panu profesorowi. Zostaliśmy nieco uspokojeni, że nasze standardy ustanowione w ustawodawstwie krajowym odpowiadają europejskim normom, poproszę więc teraz doktora Czesława Martysza o wygłoszenie referatu, w którym przedstawi nasz samorząd na tle aktualnych przemian ustawodawstwa samorządowego w Europie Zachodniej. Bardzo proszę.

Doktor Czesław Martysz:

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

W swoim referacie ośmielam się zauważyć, że niektóre rozwiązania przyjęte w Polsce są przedmiotem zainteresowania państw Europy Zachodniej. Jest ich bardzo niewiele, ale warto o nich powiedzieć.

Żywot naszej ustawy samorządowej w porównaniu z tego typu aktami w państwach Europy Zachodniej jest dość krótki. Wiąże się z przemianami ustrojowymi, jakie dokonały się po 1989 r. Dzisiaj byłoby truizmem stwierdzenie, że ta ustawa samorządowa, która powstawała w dość niecodziennych warunkach, w swoich rozwiązaniach instytucjonalnych wprowadza rozwiązania, jakie istniały zarówno w Polsce przedwojennej, jak i powojennej, a także pewne instytucje istniejące właśnie w tychże krajach Europy Zachodniej.

W naszym przedpołudniowym posiedzeniu uczestniczył pan de Chalendar, dzięki któremu mogliśmy zapoznać się z systemami samorządowymi w państwach Europy Zachodniej, głównie we Francji.

Doktor Cz. Martysz

Swoje wystąpienie chciałem ograniczyć tylko do niektórych zagadnień, szczególnie ustrojowych. Wskażę również pewne mankamenty rozwiązań przyjętych w państwach Europy Zachodniej. Skupię się na Francji i Szwajcarii, na dwóch krajach, w których badałem te rozwiązania.

W ustawodawstwie polskim gwarancje istnienia gmin zawarte są zarówno w konstytucji, jak i w specjalnej ustawie o samorządzie terytorialnym. Wydaje się, że są to podstawy stabilne, trzeba jednak zwrócić uwagę, że rozwiązania przyjęte w krajach Europy Zachodniej są nieco zróżnicowane. Przykładem oryginalnym jest Szwajcaria, w której gwarancja istnienia samodzielności gminy jest posunięta bardzo daleko. W niektórych ustawach kantonalnych wymienia się nazwy poszczególnych gmin, w innych – tylko ich ilość. Wszelkie zmiany w tym zakresie wymagają również takiej zmiany w konstytucji. Istnieją również istotne ograniczenia dotyczące zmian terytorialnych, wchłonięcia czy też połączenia gmin. W niektórych kantonach istnieje także obowiązek wyrażenia zgody przez organy samorządu na tego typu poczynania.

Jak państwo widziecie, różnice są dość znaczne, ale wynikają one z odmienności ustroju. Szwajcaria jest krajem złożonym z samodzielnych kantonów, niektóre z nich mają nawet swoją nazwę republiki, a zatem różnice są w tym względzie kolosalne.

Szanowni Państwo! Jeśli idzie o rozwiązania polskie odnośnie do możliwości zmiany granicy czy nazwy gminy, to są one dość ograniczone. Przyjmuje się zasadę, że nowa gmina tworzona jest w trybie rozporządzenia Rady Ministrów, po konsultacjach z mieszkańcami. Pod uwagę brana jest również opinia sejmiku samorządowego i mogę państwu powiedzieć z doświadczenia, jako że jestem delegatem do sejmiku województwa katowickiego, że działania te bardzo trudno przeprowadzić tak, aby nie skrzywdzić ani jednej, ani drugiej strony.

W niektórych wypadkach gminy odwołują się do referendum gminnego, zachodzi wówczas wątpliwość, czy referendum to ma być przeprowadzane na terytorium całej gminy czy tylko w tej części, która chciałaby się odłączyć. Chcę zwrócić uwagę, że mimo iż ustawa obowiązuje ponad 2 lata, w dalszym ciągu te ruchy, nazywane niekiedy ruchami separatystycznymi, mają miejsce. Istnieje jak gdyby dążność do usamodzielnienia się gmin, dążność do odłączenia się od gmin istniejących. Jest to, oczywiście, rezultat podziału terytorialnego, jakiego dokonano w 1975 r.

Jeśli chodzi o zadania gmin i zakres ich działania, to pomijając drobne różnice, wszędzie przewidziano ogólną klauzulę kompetencyjną, a więc do gminy należy wszystko, co nie jest zastrzeżone dla innych organów, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Tak właśnie rozumiany zakres działania gminy łączy się również z pojęciem autonomii, a więc z pewnym zakresem samodzielnej regulacji i wykonywania tychże zadań gmin. Autonomia ta ma również swo-

je ograniczenia wynikające zarówno z systemu prawnego, jak i z uprawnień organów nadzorczych nad gminami.

Proszę państwa, w doktrynie zachodniej istnieje cały szereg podziałów zadań gmin; są one najczęściej dwudzielne. Nie wchodząc w szczegóły, można powiedzieć, że najbardziej powszechny jest podział na zadania własne i zlecone. Podział ten jest poddawany często krytyce, gdyż nie umożliwia zdefiniowania tego, co jest zadaniem własnym, a co zleconym, pomijając kwestie wyraźnie określone w ustawie.

Do konfliktów dochodzi też często, gdy idzie o interes ogólny gminy, spory mogą pojawić się także w momencie stosowania prawa przez organy gminy. W polskim systemie ma to niekiedy miejsce wówczas, gdy rada gminy wchodzi, jak gdyby, w kompetencje organów wykonawczych i reguluje w drodze uchwały to, co winno być uregulowane w drodze decyzji administracyjnej bądź w ogóle nie podlega regulacji w tym trybie.

Ostatnio ta klauzula kompetencyjna jest bardzo krytykowana, zwłaszcza we Francji. O ile ustawodawstwo szwajcarskie przewiduje pewne zróżnicowanie kompetencyjne gmin, we Francji – podobnie, jak w Polsce – wszystkie gminy są sobie równe bez względu na wielkość i liczbę mieszkańców. Podkreśla się to, że gminy bardzo małe mają takie same uprawnienia, jak gminy wielkie. Problemy związane z wielkością poszczególnych gmin omówię w dalszej części wystąpienia. Zwłaszcza we Francji podkreśla się, że obowiązująca przez lata zasada egalitaryzmu w dzisiejszej rzeczywistości jest nie do utrzymania i przeszkadza w nowoczesnym zarządzaniu gminami. W związku z tym należy się zastanowić czy nie zróżnicować tych uprawnień.

Proszę państwa, problem ten występuje bardzo wyraźnie również w Polsce. Jeżeli ktoś zapyta, czy określoną sprawę załatwię w tej gminie, to ja powiem: teoretycznie – nie, bo to należy do administracji rządowej, ale zadam sobie pytanie, czy przypadkiem w drodze porozumienia nie zostało to przekazane organom gminy. Wydaje mi się więc, że analiza podziału na zadania własne i zlecone oraz ponowne przeanalizowanie, czy pewnych zadań nie można byłoby przekazać gminom od razu w formie zleconej, wydaje mi się zasadne.

Jeśli chodzi o organizację gminy, to trzeba powiedzieć, że jest ona chyba najbardziej zbliżona do francuskiej. Występują dwa podstawowe organy: stanowiący i wykonawczy. Różnice dotyczą tylko wielkości gminy, a także, oczywiście, struktury organu wykonawczego, który może być jednoosobowy bądź kolegialny. W naszym ustawodawstwie przyjęto ogólną zasadę, że organem stanowiącym jest rada, z wyjątkiem referendum. Jak powiedział już mój przedmówca, tak dokonano tej regulacji, że prawie w każdej sprawie istotnej dla gminy takie referendum można przeprowadzić. Nikt, naturalnie, nie rozstrzygnął i chyba nie rozstrzygnie, co to znaczy: sprawa istotna dla gminy, to pojęcie bardzo względne. Jak wskazują

Doktor Cz. Martysz

doświadczenia, referendum najczęściej przeprowadzane jest przy okazji rozdziału czy separacji gmin. Były również próby zwoływania referendum w sprawie odwołania rady gminy w całości tylko po to, by przeprowadzić nowe wybory i – mówiąc nieładnie – pozbyć się niektórych radnych. Ustawodawstwo polskie bowiem, poza przypadkami określonymi w ustawie, nie przewiduje możliwości odwołania radnego. O tym będę jeszcze mówił później.

Wyjątek, proszę Państwa, stanowi Szwajcaria, w której dość powszechnie przyjęto system demokracji bezpośredniej. Istnieje tam zróżnicowanie kantonalne i rodzaj granicy między kantonami francuskimi a niemieckimi. Kantony francuskojęzyczne przejęły system istniejący we Francji, gdzie powszechnym organem stanowiącym jest rada gminy, natomiast w kantonach niemieckich – zgromadzenie ogólne.

Wspomniane odmienności wynikają, między innymi, z tego, że – jak powiedziałem – formę demokracji bezpośredniej w Polsce przewidziano jedynie w jednostkach pomocniczych. Trzeba również zauważyć, że również we Francji tę bezpośrednią formę demokracji stosuje się w samorządach osiedlowych. To jak gdyby kolejny etap decentralizacji. Rady poszczególnych gmin w trybie uchwały określają uprawnienia rad osiedlowych, tworzą te rady, nadają im uprawnienia o charakterze opiniodawczym, to trzeba podkreślić. Skład osobowy rad gminy, rozmiary organów stanowiących i wykonawczych są zróżnicowane w zależności od wielkości gminy. I tu pojawia się element, o którym mówiłem na początku: polskie rozwiązania są postrzegane bardzo pozytywnie ze względu na wielkość gminy. W referacie podałem państwu kilka danych statystycznych. Jest tam błąd: we Francji jest dzisiaj 36.540 gmin, z których 33.000 ma mniej niż 2.000 mieszkańców, a 22.000 gmin ma mniej niż 500 mieszkańców. Średnia wynosi 1.500 mieszkańców, a nie jak podano – 150, to błąd maszynowy. Podobnie Szwajcaria: 3.021 gmin, z czego 1.365 ma mniej niż 500 mieszkańców, średnio 2.100 mieszkańców.

Proszę Państwa, przeprowadzono badania socjologiczne na temat tego, jaka powinna być niezbędna ilość mieszkańców gminy, by można było zatrudnić odpowiedni aparat wykonawczy i by w gminie znalazła się dla niego odpowiednia ilość spraw. Zatrudnianie na pełen etat na przykład, architekta w gminie, która liczy 17 mieszkańców, byłoby sprzeczne z zasadą organizacji pracy. Przyjęto zatem, iż gmina winna liczyć średnio ok. 3.500 mieszkańców. Wprowadzając, przykładem innych państw Europy Zachodniej, ustawy decentralizacyjne, we Francji podejmowano próby reformy tych spraw, próbowano zmniejszyć ilość gmin, ale nie udało się. W Szwecji w latach 1959-1980 zmniejszono ilość gmin o 89%, w Danii o 80%, w Belgii o 78%, w Wielkiej Brytanii o 68%, RFN o 64%, w Szwajcarii o 2%, a we Francji o 4%. W związku z tym – jak podkreśla się w doktrynie francuskiej

– nowe ustawy decentralizacyjne właściwie weszły do starego układu istniejącego do dzisiaj, trudno go zmienić. Mówi się nawet, że są gminy, w których nikt nie mieszka. Gmina zajmuje terytorium pozbawione mieszkańców.

Nie ma specjalnych różnic w funkcjonowaniu organów ustawodawczych. Wydaje się jednak, że bardzo ciekawy element wprowadziła francuska ustawa o organizacji terytorialnej republiki z 6 lutego 1992 r., która wyraźnie określa, iż skład komisji powoływanych w łonie rady powinien być zgodny z zasadą reprezentacji proporcjonalnej i nie pozwalać na pluralistyczny charakter reprezentacji radnych pochodzących z różnych partii politycznych. Bardzo to krytykowano. W radach gminy zawsze istniał system większości i mniejszości. Radni z partii mniejszościowych byli właściwie odsuwani od jakichkolwiek godności czy prac w poszczególnych komisjach, bo przegrywali w głosowaniu. Aby to zmienić i umożliwić członkom partii mniejszościowych aktywny udział w pracach rady, powołano ustawę, stanowiącą, między innymi, że w gminach, mających więcej niż 3.500 mieszkańców, rada gminy jest zobowiązana do uchwalenia regulaminu wewnętrznego, który – by uniknąć odsuwania od prac rady radnych mniejszościowych – będzie ustalał ich prawa.

Jako radny, obserwuję z kolei sposób procedowania niektórych rad gminnych. Wydaje mi się, iż taka ogólna regulacja, przynajmniej o charakterze wewnętrznym – bo trudno oczekiwać ustawy – jest wskazana, a szczegóły winny zostać określone przez uchwały poszczególnych rad. Kwestia dotycząca pozycji prawnej radnego jest podobna, aczkolwiek wydaje mi się, iż regulacja polska jest najbardziej liberalna. Pewnie państwo wiecie, że w niektórych radach gminy istnieją próby pozbawienia mandatu radnego, ale, oczywiście, poza przypadkami, o jakich mówi się w naszej ustawie, takiej możliwości nie ma. Radni czy nawet przewodniczący rad często pytają, co zrobić, by radnego pozbawić mandatu, bo ani razu nie pojawił się na posiedzeniach rady, mimo że ustawa nakazuje mu brać w nich czynny udział. W zasadzie jest to niemożliwe, pomijając tych radnych, którzy na przykład, wyjechali za granicę, czasami wracają, ale wtedy również nie biorą udziału w pracach rady. Dla rozwiązania tego problemu można byłoby spróbować przyjąć system francuski, w którym istnieje możliwość zdymisjonowania radnego wtedy gdy – jak to określono bardzo ogólnie – odmawia on przyjęcia pewnych powierzonych mu przez prawo funkcji. Ta regulacja jest dyskusyjna. Czy to jest w ogóle możliwe? Na tle istniejącej dzisiaj praktyki wydaje się, iż pogląd ten wymaga przedyskutowania.

Jeśli chodzi o organy wykonawcze gminy, system polski jest chyba podobny do szwajcarskiego. Podobnie jak w Polsce, jest tam organ kolegialny wybierany przez mieszkańców w gminach frankofońskich. Jego nazwa i skład są zróżnicowane; w poszczególnych kantonach jest tych nazw wiele. Trzeba także powiedzieć, że w tych gminach, w których ogólne zgroma-

Doktor Cz. Martysz

dzenie mieszkańców jest organem stanowiącym, przewodniczący organu wykonawczego jest również przewodniczącym zgromadzenia. Przewodniczący komitetu wykonawczego wykonuje też szereg funkcji zleconych przez rząd kantonalny, stąd jego szczególna pozycja.

Podobnie jest w systemie francuskim. Władza, również mer, wykonuje pewne funkcje zlecone przez państwo. Niemniej nie jest to organ kolegialny, ale organ jednoosobowy, przy czym ten organ jednoosobowy ma wielu zastępców. Ustawa powiada, że nie może być ich więcej niż 30% składu rady, a zatem zastępców jest bardzo wielu. To rozwiązanie jest krytykowane, bowiem zastępcy nie mają żadnych uprawnień własnych, a wykonują jedynie czynności przekazane im przez mera; to jest dyskrecyjna władza mera. Stąd w praktyce obserwuje się takie zjawisko, że mieszkańcy, na przykład ze skargami udają się tylko i wyłącznie do mera, bo nie są przekonani, czy zastępcy mają odpowiednie kompetencje. Dlatego też mówi się nawet, że mer w niektórych miastach jest w pewnym sensie autokratą.

Wynika to między innymi stąd, że mer jest z jednej strony organem wykonawczym rady i przed nią odpowiada, z drugiej zaś – urzędnikiem państwowym, który wykonuje szereg funkcji państwowych. Szczególną pozycję mera umacnia także to, że może on zostać odwołany tylko w szczególnych przypadkach, określonych wyraźnie w ustawie. I praktycznie rzecz biorąc, tylko zgon czy rezygnacja powodują jego odwołanie.

Wydaje się, po dwóch latach obowiązywania naszej ustawy samorządowej, że należałoby chyba zmienić w niej art. 18. Powinien on przewidywać pewną procedurę odwoływania zarządu bądź poszczególnych jego członków. W praktyce wielokrotnie zdarzało się, iż rada gminy odwoływała cały zarząd czy poszczególnych jego członków bez żadnej procedury, nawet niczym tego nie uzasadniając. Odbywało się to na zasadzie: „Nie podoba mi się ten zarząd, w związku z tym – kto jest za odwołaniem?” Organ nadzorczy nie mógł nawet stwierdzić nieważności, jeżeli była to większość kwalifikowana, o której mówi art. 18. Jak powiadam, odbywało się to bez żadnej przyczyny merytorycznej. Zresztą wskazuje na to chociażby ilość zarządów gminy czy liczba poszczególnych członków tych zarządów, którzy byli w tych dwóch latach odwoływani. Dane z niektórych województw pokazują, że w dużej części gmin takich odwoływań dokonywano.

Kolejny problem, który, jak wiele innych, został poruszony przez mojego przedmówcę, to problem nadzoru. Istnieje w Polsce przekonanie, że nadzór nad gminami jest tak silny, że całkowicie ubezwłasnowolnia gminę.

Otóż chcę powiedzieć, że systemy nadzoru istnieją również w tych krajach Europy Zachodniej, podobnie jak i w innych. Są one wyraźnie określone przez ustawodawcę. Podejmuje się nawet odpowiednie kroki

w celu naprawiania działalności uznanej przez organ nadzorczy za niewłaściwą. Przewidziane są także bardzo drastyczne działania restrykcyjne, łącznie z zawieszeniem czy też rozwiązaniem rady gminy.

Proszę Państwa! Jeśli chodzi o formy czy też kryteria nadzoru, to są one zbliżone. W ustawie polskiej mamy, na przykład regulację dotyczącą żądania informacji. Według niej tylko uchwały rad gminy winny być przesyłane do wojewody. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, by wojewoda żądał informacji, na przykład o uchwałach zarządu. Czasami to zresztą czyni.

Jeśli natomiast chodzi o procedurę sanacyjną, jest ona zawarta w rozdziale dziesiątym. W kwestiach budżetowych, gdy idzie o nadzór, sytuacja nieco się komplikuje. Była już dzisiaj mowa o tym, że brak regulacji bardzo utrudnia sprawowanie nadzoru.

Muszę jednak państwu powiedzieć, że z badań przeprowadzonych w województwie katowickim wynika, że do dzisiaj chyba blisko 70% rad gmin nie wykonało obowiązku przewidzianego bodajże w art. 53 bądź 54 ustawy. Jest tam powiedziane, że procedurę uchwalania budżetu oraz szczegółowość materiałów towarzyszących określa rada gminy. To dotyczy również sejmiku samorządowego.

Już teraz będziemy przygotowywać się do trzeciego budżetu i nie ma żadnej procedury, która by określała, jak ten budżet wykonywać. Może dlatego również nadzór nie przebiega w tym wypadku najlepiej.

Proszę Państwa! Szczegółowo omówiłem niektóre formy nadzoru istniejące we Francji i w Szwajcarii. Jak państwo widzicie, jest to również nadzór niekiedy dość drastyczny. Chociaż trzeba powiedzieć, że po wprowadzeniu ustaw decentralizacyjnych zaniknęły wszystkie formy nadzoru *a priori*, a zostały tylko formy *a posteriori*.

Wreszcie ostatnie zagadnienie, na które chciałem zwrócić uwagę – to współpraca między gminami. Otóż sytuacja między gminami, mimo że do regulacji prawnej w zasadzie zastrzeżeń nie ma... W państwach Europy Zachodniej również jest to oparte na prawie publicznym bądź na prawie prywatnym. Ale trzeba zauważyć, iż przykładowo w Szwajcarii związki gmin znane były już w XIX wieku. Dopiero jednak niedawno znalazły formalne uznanie w ustawodawstwie kantonalnym. Praktyka wyprzedziła tu regulacje prawne. To, że współpraca jest niezbędna dla właściwego wykonywania zadań, było oczywiste dla poszczególnych gmin, ale dopiero później wprowadzono to do ustawy.

Dzisiaj tę regulację oceniam jako prawidłową. Niemniej współpraca komunalna jest w praktyce trudna. Gminy, które powinny współpracować, łączyć się do wykonywania wspólnych zadań, najpierw się dzielą, by dopiero później tworzyć związki, bądź porozumienia komunalne.

Taka była procedura – najpierw gminy się odłączały, a później stwierdzały, że nie są w stanie wykonać zadań nałożonych przez ustawę i występowały z inicjatywą tworzenia związków bądź porozumień komunalnych.

Doktor Cz. Martysz

Chciałem państwu pokazać kilka przykładów rozwiązań istniejących w Szwajcarii i we Francji, które potwierdzają ewolucyjny charakter instytucji samorządu terytorialnego. Sądzę, że należałoby mieć je na uwadze przy tworzeniu projektu nowych zmian w polskim systemie samorządowym.

Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący
Andrzej Stelmachowski:**

Dziękuję serdecznie, Panie Doktorze.

Proszę państwa, mamy za sobą pięć bardzo ciężkich referatów. Solidnie się napracowaliśmy, pora więc na obiad. Po obiedzie spotkamy się tutaj o godz. 15.45 i już będziemy mogli przystąpić do dyskusji. A wydaje mi się, że będzie ona bardzo interesująca, ponieważ jako pierwszy zapisał się do głosu pan profesor Michał Kulesza, który był i jest jednym z głównych ekspertów Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Od niedawna pełni także funkcję podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów, jest pełnomocnikiem Rządu Do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej. Wydaje się, że jego głos będzie bardzo interesujący, tym bardziej, że będzie to chyba pierwsze oficjalne wystąpienie w tym charakterze na szerszym forum.

Serdecznie zatem zapraszam po przerwie, na godz. 15.45.

(Przerwa w seminarium do godz. 15.45)

(Po przerwie)

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Proszę państwa, cieszę się, że grono uczestników naszego seminarium powiększyło się o następne osoby. Witam serdecznie. Chciałem prosić pana marszałka o dalsze przewodniczenie.

(Profesor Andrzej Stelmachowski: Nie, dziękuję. Pan już zaczął, panu to sprawniej pójdzie.)

W tej sytuacji, zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią, poproszę jako pierwszego pana profesora Michała Kuleszę, pełnomocnika Rządu Do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej. Proszę bardzo.

Profesor Michał Kulesza:

Dziękuję bardzo za zaproszenie na tę konferencję, która ma dość szczególne znaczenie, ponieważ w istocie jest i przypomnieniem, i podsumowaniem długiego okresu dwóch lat funkcjonowania samorządu, ale także prac rozpoczętych wcześniej, doprowadzonych skutecznie do końca z inicjatywy Senatu Rzeczypospolitej, o czym chyba nie mówiono wprost.

Uważam, że tego typu spotkanie powinno mieć dwa cele i są one tutaj realizowane w sposób bardzo wyraźny. Jeden – to podsumowanie, ocena tego, co jest, a drugi – myślenie o przyszłości.

Otóż wydaje mi się, i zaraz będę o tym mówił dłużej, że to osiągnięcie w postaci samorządu gminnego stanowi pierwszy, wstępny i bardzo wąty etap reform administracji publicznej w państwie. Dlatego chciałem powiedzieć, że w maju br. rząd Rzeczypospolitej zatwierdził wstępne założenia reformy administracji publicznej w Polsce i jednym z zasadniczych postulatów tego dokumentu w sferze realizacyjnej było powołanie agencji, urzędu, komórki realizacyjnej, to jest takiej, która będzie rozpatrywała sprawy reformy administracji nie tylko w sferze koncepcji, ale będzie również ośrodkiem realizacji tych zamierzeń.

W istocie taka komórka w Urzędzie Rady Ministrów powstała. Utworzono biuro reformy administracji publicznej i, jak sądzą, w najbliższych dniach rząd przyjmie uchwałę o powołaniu pełnomocnika rządu w tej sprawie.

Jednocześnie dość ważne jest przypomnienie tego, że nie tak dawno w Poznaniu, na dwóch ważnych spotkaniach samorządowych pani premier Hanna Suchocka i pan minister szef Urzędu Rady Ministrów Jan Maria Rokita w imieniu rządu zadeklarowali bardzo wyraźnie wolę realizacji reformy. Było tam grono samorządowe i to, o czym mówiono, dotyczyło przede wszystkim samorządu terytorialnego, budowy drugiego szczebla i wszystkich tych problemów, które z samorządem terytorialnym są związane. Wydaje się, że jest to obiecująca zapowiedź i są szanse, by reformy administracji publicznej ruszyły rażno do przodu.

Wydaje się, że sprawa reformy, nie tylko samorządowej, ale w szerszym aspekcie, reformy administracji publicznej, powinna stać się obecnie jednym z zasadniczych zadań działalności państwowej. W moim przekonaniu jesteśmy w momencie, być może nawet historycznym, w którym trzeba określić, czy Polska będzie krajem „rządym” czy „nierządym”. Stan administracji publicznej – jako bazy dla prawidłowego funkcjonowania państwa – ma tu znaczenie absolutnie podstawowe, niebagatelne.

Według mnie, obecny stan i sposób funkcjonowania administracji publicznej w kraju będzie stanowił coraz poważniejszą barierę dla prawidłowego funkcjonowania państwa jako całości. W takiej sytuacji problem reformy administracji nie jest czymś wymysłem, hobby, zamierzeniem – nie wiem – profesorskim czy politycznym, ale ciężką służbą na rzecz uporządkowania państwa i zbudowania prawidłowych jego podstaw nie na dziś, nie na jutro, tylko na przyszłość.

Reforma administracji publicznej to porządkowanie państwa. Jest to sprawa tego typu, że muszą umilknąć różnego rodzaju swary i kłótnie polityczne. Jest to sprawa, która – przy najróżniejszych opcjach merytorycznych, bo te przecież zawsze będą występowały i dyskusji nigdy dość – nie może być używana jako narzędzie prostej walki politycznej.

Wiem, że jest to postulat trudny, a jednocześnie naiwny, jednakże chcę powiedzieć bardzo wyraźnie, że państwo tak czy inaczej oparte jest na administracji i administracja publiczna będzie albo elementem pań-

Profesor M. Kulesza

stwotwórczym, albo destruktywnym. Ja, oczywiście, opowiadam się za tym, aby administracja była elementem twórczym, porządkującym, budującym.

Sama reforma administracji jest zadaniem daleko poważniejszym aniżeli tylko budowa drugiego szczebla samorządu terytorialnego, czemu poświęcone jest dzisiejsze spotkanie, zorganizowane pod patronatem i przewodnictwem pana marszałka Senatu, ponieważ administracja i reforma administracji publicznej nie może mieć li tylko charakteru organizacyjnego. Nie może to być przekładanie „klocków” organizacyjnych. Tworzenie takich czy innych urzędów, takich czy innych struktur od nowa przynosi stosunkowo niewielkie efekty przy bardzo dużym wysiłku sprawczym, to znaczy trzeba bardzo wiele zrobić, ponieść duże koszty, a efekty są niewielkie. Większe osiągnięcia zależą od tego, na ile przed reformą organizacyjną czy też wspólnie z nią zostaną podjęte działania, które pozwolą zreformować administrację od strony funkcjonalnej, od strony jej działalności.

Chciałbym wymienić kilka takich dziedzin, w których należy podjąć działania, aby cała ta reforma administracji publicznej była przedsięwzięciem udanym. Jednocześnie wymieniając te dziedziny, chciałbym wskazać, że w istocie rzeczy mówimy o zagadnieniu ogromnym, o zagadnieniu nie na najbliższy rok czy dwa, ale o pracy na wiele nadchodzących lat.

Niektóre z tych rzeczy są do zrobienia prędko, niektóre mają znaczenie przesądające. Trzeba je zrobić najpierw, trzeba osiągnąć pewną „masę krytyczną”, aby za nimi poszły dalsze elementy, aby reszta dokonała się łatwiej.

Oto kilka obszarów owej reformy w szerszym, nie tylko organizacyjnym rozumieniu. Zacznę od spraw prostych, organizacyjnych, ale w mojej wypowiedzi znajdują się także inne kwestie. Przede wszystkim jest to przebudowa „centrum” państwa – mówię o sposobie funkcjonowania rządu, premiera, Urzędu Rady Ministrów, a także ministerstw i resortów administracyjnych. Wiele informacji o tych sprawach było w materiałach komisji senatora Stępnia, więc nie chciałbym tego rozwijać, jako że tematem spotkania są przede wszystkim sprawy samorządu terytorialnego.

W każdym razie nie warto – jeśli wolno użyć dość prostego porównania – sprzątać pokoju, jeśli ciągle sypie się z sufitu, bo za chwilę będzie tam taki sam stan rzeczy, jak poprzednio. Budowa struktur państwowych na szczeblu centralnym i sposób ich funkcjonowania ma znaczenie kluczowe, notabene jest to ten element systemu państwowego, który nie był jeszcze reformowany. W istocie jedyny element, który w ogóle nie był reformowany.

Kolejna sprawa to układ terytorialny. Przepraszam, że mówię to w tym miejscu i w tym gronie, ale tak chyba muszę powiedzieć: mniej tu chodzi o samorząd terytorialny drugiego stopnia, niż o uporządkowanie struktury organizacyjno-terytorialnej państwa, o zbudowanie jednoznacznego, sprawnego „rusztu”

organizacyjnego dla publicznej administracji w terenie. Chodzi o to, że mamy dzisiaj do czynienia z całkowicie rozchwianym systemem terytorialno-organizacyjnym i jest to sytuacja, w której zarząd publiczny czy to widziany ze szczebla lokalnego, a więc szczebla gminy, czy ze szczebla centralnego, ze szczebla rządu, jest po prostu nieefektywny. Mamy może 50, niektórzy mówią że 80 różnorodnych inspekcji i administracji specjalnych, z których każda oczywiście jest niezmienne potrzebna i każda działa prawidłowo w swoim zakresie, ale nie pokrywają się one z zakresami działania terytorialnego.

Pierwszą kwestią jest tutaj budowa „rusztu” organizacyjnego, terytorialnego państwa, w który zostaną następnie wpisane odpowiednie funkcje i zadania publiczne. W pewnym sensie jest dość obojętne, czy to będzie straż pożarna państwowa czy samorządowa. Wolałbym, żeby była ona samorządowa, powiatowa. Głównie chodzi o to, żeby działała w takim samym zakresie, jak wszystkie inne straże, jak obrona cywilna, policja i wiele innych administracji oraz inspekcji zajmujących się tą problematyką.

Oczywiście, że w ten „ruszt” administracyjny, terytorialny państwa wpisuje się powiat samorządowy, dokończenie reformy komunalnej, tak szczęśliwie rozpoczętej dwa lata temu.

Trzeba powiedzieć, że samo utworzenie powiatu, to znaczy sama reforma organizacyjna zawiedzie nas, jeżeli w ślad za zmianami organizacyjnymi nie doprowadzimy do istotnych zmian w sferze prawa materialnego, w sferze funkcjonowania różnych instytucji, których ta reforma dotyczy. Nie dość jest napisać w ustawie kompetencyjnej, że szpital, który do tej pory podlegał ministrowi, będzie powiatowy. Trzeba zmienić wszystkie przepisy dotyczące jego funkcjonowania, przepisy, które są tam w głębi, za ustawą o ochronie zdrowia, w której zmienimy po prostu jedno zdanie. Muszą zmienić się mechanizmy podporządkowania, finansowania, odpowiedzialności, powoływania na stanowiska i wszystkie sprawy, które dotyczą nowego szpitala. Przecież tak naprawdę to mamy dzisiaj powiaty, tzn. nie ma instytucji powiatu, ale istnieje ten układ rejonowy. Ma on kilkadziesiąt postaci i jest powiązany w układzie pionowym. W tym układzie funkcjonują wszystkie łącza: finansowe, organizacyjne, odpowiedzialności służbowej, kształcenia kadr i inne, które się z tym wiążą. Trzeba „przeciąć” te pionowe łącza, być może nie wszystkie, ale wiele z nich, i „związać” na nowo w układzie terytorialnym.

W Polsce toczy się już od pięćdziesięciu lat ciągle przegrywana walka między Polską terytorialną i obywatelską, a Polską resortową i biurokratyczną. Jeżeli reforma samorządowa była pierwszym etapem tej wojny, to jest drugi „bój śmiertelny” i oznacza, że albo Polska będzie obywatelska poprzez nowe elity polityczne, poprzez widzenie finansów w układzie gospodarki terytorialnej, albo przegramy.

Dlatego mówię „albo – albo” i jestem przy tym wszystkim optymistą, bo sędzę, że ciesząc się z sukcesu

Profesor M. Kulesza

su reformy gminnej, trzeba zdawać sobie doskonale sprawę z tego, że to był tylko przyczółek demokratycznego państwa. To tak jakby ktoś wczepił się pazurami w skałę i albo od niej odpadnie, albo nie.

Mało jest w Polsce myślenia terytorialnego i samorządu. Samorząd terytorialny zużywa 11% czy 14% publicznych pieniędzy i to jest skala tego zjawiska. Jeżeli nie zużyje 30% – 40%, to zawsze będzie jedynie elementem liturgicznym, a nie podstawowym, merytorycznym składnikiem funkcjonowania państwa. Nie jest to zatem tylko reforma organizacyjna, ale kolosalna reforma państwa, łącznie z przebudową elit politycznych, z czego trzeba zdawać sobie sprawę. Oznacza to, że uzyskujemy nowy poziom wyrażania się zjawisk politycznych w kraju, w pewnej szarej, niedookreślonej instytucjonalnie sferze pomiędzy gminą a centrum, parlamentem. Powstanie teraz nowa płaszczyzna artykulacji interesów politycznych i będzie to rada powiatowa. Chodzi o zbudowanie od dołu polskiego świata politycznego, tak jak chcieliśmy trzy lata temu.

W każdym razie istnieje reforma terytorialna, ze wszystkimi jej rozlicznymi implikacjami, z kłótniami: czy stanowisko inspektora sanitarnego ma być powiatowe, samorządowe, czy znaleźć się w gestii ministra zdrowia. Układ optymalny byłby taki, że inspektor sanitarny byłby urzędnikiem publicznym, podległym politycznie radzie powiatowej. Dobrze byłoby, gdyby przepisy o inspekcji sanitarnej zostały tak przebudowane, iż byłoby obojętne, czy to stanowisko jest rządowe, czy samorządowe. Warto, aby jego umocowania prawne były na tyle precyzyjne, żeby chodziło jedynie o odpowiedzialność polityczną za skutki przed społecznością lokalną. Ten przykład pokazuje, jak głęboko w sfery prawa materialnego i w sfery funkcjonalne dzisiejszego państwa powinna sięgnąć reforma terytorialna. Nie wiem, na ile to się uda.

Przechodząc do innych spraw, o których mówiłem, są to przede wszystkim finanse publiczne. To bardzo ważna kwestia, aby finanse publiczne były adekwatne do zadań, które realizują odpowiednie podmioty. Wymaga to zmiany i prawa budżetowego, i ustaw, które znamy pod kryptonimem „ustawa o finansach gmin” i wielu innych przepisów. Wśród tych zagadnień finansowych, jedno wydaje się być szczególnie istotne, bo będzie miało znaczenie edukacyjne. Chodzi o wprowadzenie całego, nowego wątku intelektualnego do administracji polskiej, czyli o kwestie zakupów publicznych, wydatków publicznych – wydawania pieniędzy. W Polsce nie ma takiego systemu, który na Zachodzie nazywa się *public procurement*, co w istocie rzeczy oznacza, że nie myślimy o pieniądzach jako o środku do osiągania celów, tylko jako o kwotach – zapisanych w jakiejś ustawie czy uchwale budżetowej – które trzeba wydać, rozliczyć. Jest to zupełnie inne myślenie i to należy podkreślić.

Kolejny niezwykle istotny wątek to cała problematyka państwowej służby cywilnej i odpowiednio pro-

blematyka samorządowa, pracowników samorządowych. Na tym przykładzie chcę jednocześnie pokazać dwa sposoby myślenia, które dzisiaj w Polsce ścierają się ze sobą. Jeden z nich to taki, który sugeruje, że trzeba napisać ustawę. Mamy na przykład projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej, uchwalimy ją, wdrożymy i mamy problem z głowy. Nic bardziej błędnego!

Nie chodzi tu o to, żeby wydać ustawę, tylko żeby przebudować stan urzędniczy, mentalność urzędniczą, doprowadzić do sytuacji, w której będziemy mieli nową administrację. Jest to oczywiście zadanie związane z ustawą, ale wymagające nieporównanie więcej różnego rodzaju działań szkoleniowych takich, siakich i owakich, bez których będziemy mieli nową ustawę w starych układach organizacyjnych, kompetencyjnych i ludzkich. Istnieje taki pomysł, nie wiem, czy dobry – Sejm do tego na pewno nie jest przyzwyczajony, bo takich rzeczy w Polsce nie robiono – żeby łączyć wprowadzanie ustawy o państwowej służbie cywilnej z jakimś aktem reorganizacji danego fragmentu aparatu państwowego. Chodzi o to, aby ustawa zaczęła działać stymulująco tam, gdzie zostały przeprowadzone działania reformatorskie państwa. Zostawmy to jednak.

Następny fragment dotyczy całej problematyki informacji administracyjnej. Ma to aspekt merytoryczny, można tutaj tylko tytułem sygnалу powiedzieć, że są trzy dziedziny: dotycząca człowieka, osoby; dotycząca rzeczy, nieruchomości, obiektów i ostatnia, dotycząca działalności gospodarczej, firmy. Informacja jest w istocie rzeczy podstawowym instrumentem funkcjonowania państwa, administracji publicznej. Oczywiście pojawiają się różne inne problemy, takie jak dostępność, ochrona danych, całej intymności obywatelskiej itd.

I może jeszcze jeden przykład. Te wszystkie zmiany, o których tutaj mówię, spowodują konsekwencje w innych jeszcze dziedzinach. Nie będzie już można odłożyć na później nowelizacji czy wydania nowej ustawy o postępowaniu administracyjnym i nowej ustawy o sądownictwie administracyjnym. Zmiany strukturalne idą tak daleko, że obecna procedura administracyjna – istniejąca od 1960 r. czy wcześniej – przestaje spełniać zadania, które były przed nią postawione, i które dobrze spełniała w tamtym systemie organizacyjnym.

Mówię o tym wszystkim po to, żeby pokazać, w jakie tło wpisuje się reforma samorządu terytorialnego; aby wykazać, że jest to zagadnienie tak obszerne i tak trudne, jak trudny i skomplikowany jest w tej chwili stan państwa i jego administracji.

Czy uda się to zrobić prędko? Oczywiście – nie. Tu nie wolno mieć cienia złudzeń. Nie jest to praca ani na pół roku, ani na rok, ani na dwa. To jest praca na wiele najbliższych lat. Pewne rzeczy są ważniejsze, inne mniej ważne. Większość tych, którzy na ten temat dyskutują zgadza się, że reforma samorządowa zostanie dokonana w 1994 r. Jeżeli uznać, że jest to data zerowa i odmierzyć czas od tej daty do dziś, to okaże

Profesor M. Kulesza

się, że w istocie czasu nie ma wcale. Wymienia się bowiem dziewięć czy dziesięć ustaw samorządowych, które trzeba napisać i uchwalić. Ustawy te stanowią ogromną część naszego publiczno-prawnego porządku prawnego, wymagającego weryfikacji, napisania na nowo.

Jednocześnie od pewnego momentu nowe powiaty czy województwa muszą być fizycznie organizowane nie w Warszawie, tylko w trzystu – czy ile ich tam będzie – miejscach w kraju, tam gdzie będą realnie powstawały. Nikt tych powiatów nie będzie organizował tutaj. One muszą zaistnieć w sposób jak najbardziej autentyczny.

Jeszcze ostatnia kwestia dotycząca metod wdrażania reform, szczególnie reform terytorialnych. Wydaje mi się, że dość szkód – kilkakrotnie doświadczonych na własnej skórze – przyniosły metody gabinetowego decydowania o tym, jak mają wyglądać granice jednostek terytorialnych.

Ponadto uważam, że stan świadomości społecznej w Polsce jest taki, że jeżeli ustalimy wyraźne kryteria, gdzie powiaty mogą powstawać, jakie warunki muszą spełniać miasta będące siedzibami powiatów, to w sposób naturalny w dużym stopniu odtworzy się sieć powiatowa sprzed 1975 r. Ta naturalna sieć powiatowa, która w Polsce istnieje mimo zmiany granic, wojen, mimo zmiany ustrojów, praktycznie nie ruszona na tym obszarze od lat osiemdziesiątych XIX w. Ona tak po prostu jest i w taki sposób do dzisiaj jest zakodowana w siedzibach różnych instytucji rejonowych.

Ta sprawa także wymaga odrębnej dyskusji, nie chcę już o tym mówić, bo za długo przemawiam. Cała logistyka reformy, jej kalendarz, sekwencje, kwestia podejmowania pewnych rzeczy najpierw po to, aby można było zaraz zrobić następne. Wszystko to stanowi ogromny aparat metodologiczny, który trzeba uruchomić.

Chcę skończyć takim stwierdzeniem. Tak jak udało się w 1990 r. ze stosunkowo niewielkim gronem pracowników, przy ogromnym zrozumieniu całej polskiej sfery politycznej, wprowadzić ustrój gminny i zacząć budować na nowych podstawach ustrój politycznie-administracyjny Polski, tak niewątpliwie podobne podejście musi być przyjęte i zaakceptowane dla tych różnorodnych zmian, które w administracji są niezbędne. Mamy teraz wielki czas sprzątnięcia, porządkowania państwa. Trzeba zdać sobie sprawę, że ta sprawa wymaga kolosalnego współdziałania i pozytywnej kooperacji czynników politycznych, administracyjnych, ekspertów i wszystkich innych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze, za ten głos, który pokazuje nam perspektywę, jaką musi stworzyć samorząd terytorialny w ciągu najbliższych lat. Rozumieliśmy zresztą zawsze, że samorząd terytorialny

nie jest czymś przeciwnym państwu, jest komplementarną częścią całej administracji publicznej i w gruncie rzeczy jego rozwój dalej musi w sposób naturalny wymuszać reformy całej administracji publicznej. Być może będzie to właśnie ten czynnik sprawczy, tak zresztą jak było dotychczas.

Pan marszałek Stelmachowski chciał zabrać głos w dyskusji. Cieszymy się bardzo. Bardzo proszę. A może lepiej z miejsca, zza pulpitu? Jak pan woli? Tutaj jednak? Proszę.

Profesor Andrzej Stelmachowski:

Proszę państwa, nie chciałbym tak głęboko i całościowo wchodzić w materię sprawy, jak to zrobił przed chwilą pan profesor Kulesza. Chciałbym tylko poruszyć trzy zagadnienia, które nasunęły mi się przy słuchaniu i lekturze referatów.

Pierwsza sprawa. O ile dobrze zrozumiałem pana profesora Buczkowskiego, uważał on jak gdyby za mankament to, że samorządy czują się w opozycji do władz centralnych. To bardzo dobrze! Jeżeli czują się w opozycji do władz centralnych, to znaczy, że są autentyczne, bo gdyby nie były w takiej opozycji, mielibyśmy normalne rady narodowe, tak jak było kiedyś. Na tym polega cała sprawa, żeby one czuły inaczej. Gdyby miały myśleć dokładnie tak, jak władza centralna, to trzeba by było zadać sobie pytanie: po co w ogóle tworzyliśmy samorządy? To bardzo dobrze, gdy obserwujemy tego rodzaju sytuację, bo ona jest właśnie zdrowa. Jest to pewne przeciwstawienie, które będzie odzwierciedlało rzeczywistą sprzeczność interesów, jaka przecież ma miejsce.

Drugie zagadnienie poruszone przez panią doktor Gilowską to sprawa finansów. Muszę zwrócić uwagę na jedną rzecz: pani doktor zgłaszała jak gdyby pretensje pod adresem władz centralnych, że niewłaściwie ustawiają finanse komunalne, dając jako przykład niemożność planowania, zwłaszcza inwestycji komunalnych, na skutek złej polityki kredytowej.

Proszę państwa, zgadzam się całkowicie z tą diagnozą, mam tylko pytanie: czy to należy nazywać władzami centralnymi? Przecież tu chodzi o banki. Głoszę cały czas – niestety, jest to głos wołającego na puszczy – że nie mamy banków z prawdziwego zdarzenia. Kredyty, jakie są oferowane, to nie są kredyty średnio- ani długoterminowe. Tych kredytów w ogóle nie ma. Kredyty z kolosalnymi odsetkami, notabene ustalonymi woluntarystycznie przez sieć banków, a zwłaszcza NBP, nie stwarzają podstaw do kalkulacji. Jest to krótkoterminowy kredyt kupiecki, dlatego rozwija się handel, natomiast nie rozwija się produkcja i nie będzie się rozwijać tak długo, jak długo nie będzie normalnego kredytu średnio- i długoterminowego. Nie jest to tylko problem gmin, ale dotyka całą gospodarkę.

Swego czasu postanowiono wzmocnić banki, szczególnie bank centralny, wzorując się na rozwiązaniach niemieckich. Rzeczywiście, Bundesbank pełni kierowniczą rolę w gospodarce niemieckiej i uważało

Profesor A. Stelmachowski

się, że nasz NBP będzie robił to samo. NBP nie robi i nie będzie robił tego samego! Jako bank banków powinien zamknąć obsługę klientów – nie uczynił tego do dziś, ale dostał ogromne kompetencje w zakresie nadzoru nad bankami i co robi? Utrudnia powstawanie nowych banków. W ten sposób niszczy konkurencję. Praktycznie w obrocie nie ma nawet weksli. Wskazuje to na kolosalne zaległości w reformowaniu, ale w reformowaniu banków. I to jest sedno sprawy.

Poruszone było także zagadnienie długów obciążających gminy. Rzeczywiście nie wiadomo, jak wygląda sprawa tych długów. Mogę tylko powiedzieć, że wszystko zmierza ku temu, żeby gmin nie obciążały zwłaszcza stare długi infrastrukturalne.

Gdy byłem ministrem edukacji narodowej, stoczyłem batalię o długi szkolne, wynikające właśnie z tej uchwały. Pani doktor zna jej numer, ja nie mam pamięci...

(Głosy z sali: 268)

Tak, 268 – nigdy nie miałem pamięci do cyfr. Rzeczywiście, długi szkolne z tego tytułu były dość znaczne, o ile dobrze pamiętam 5 bln 400 mln. Zauważyłem od razu, że będzie to barierą przy przejmowaniu szkół przez gminy. Miałem – i tu mi szczęście sprzyjało – znakomitego dyrektora departamentu do spraw finansów, który przyszedł do mnie i spytał, czy poprę jego propozycję odnośnie długów. Jaka? Nie płacić odsetek. Pytam: jak można nie płacić? Bardzo prosto: ogłosiliśmy, że jeżeli wierzyciel zrzeknie się odsetek, zapłacimy dług od razu, jeżeli zmniejszy odsetki, zapłacimy z ociąganiem i na raty, a jeżeli chce całość odsetek – nie płacimy w ogóle.

Ponieważ są to długi infrastrukturalne z tytułu budownictwa, to wykonawca mógł nas nawet zaskarżyć do sądu. W takiej sytuacji mieliśmy zgłosić, że mamy zastrzeżenia do kosztorysu końcowego. Wtedy sprawa byłaby zablokowana na dobre dwa lata, zanim biegli zaczęliby sprawdzać kosztorysy. Ku memu zdziwieniu, już po kwartale zaczęło to dawać wyniki. Wierzyciele dowiedzieli się o tym pocztą pantoflową i zgłaszali się, żeby oddać im pieniądze bez odsetek, byle szybko.

Spowodowało to żywiołową reakcję Ministerstwa Finansów, a zwłaszcza ministra Misiągę, który powiedział, że wprowadzam destrukcję finansową, w rezultacie nie wiadomo, co się należy, co się nie należy; przez to, że nie płacę odsetek, uszczuplam jakieś tam inne dochody. Odpowiedziałem, że skoro on obcina budżet, to ja nie będę płacił wierzycielom.

Efekt był znakomity. Doszło do kompromisu: Ministerstwo Finansów przejęło te długi na swój rachunek. Niestety, o tym mało kto wie, a wynika to z zapisu protokołowego z posiedzeń Rady Ministrów, ale faktem jest, że opracowując budżet, minister przejął te szkolne długi w całości.

Zadłużenia z tytułu tej uchwały obejmują nie tylko długi szkolne, ale także długi służby zdrowia, nie-

mniej pierwszy krok został zrobiony. Wydaje mi się, że skoro ministerstwo „przełknęło” długi szkolne, prawdopodobnie będzie miało mniejsze opory wobec jakiegoś jaśniejszego zapisu typu ustawowego, że gminy przejmują to wszystko bez zadłużenia.

Trzecia i ostatnia sprawa: gdzie ma przebiegać granica między sferą działania samorządu i administracji państwowej?

Z pewnym niepokojem przeczytałem, że jest tendencja, aby „usamorządować” nie tylko powiat, ale również województwa pod hasłem regionu.

Stanowcze weto przeciwko tego rodzaju koncepcjom! Dlaczego? Z dwóch względów. Po pierwsze – usamorządowanie ewentualnych województw pod hasłem regionu czy jakimś innym, nie daje głównego efektu, jaki daje samorządność: wpływu obywateli na sprawy, które są rozstrzygane.

Już szczebel powiatowy nie jest oczywisty. Pamiętajmy, że administracje, które działały sprawnie na terenie Polski – pruska, najsprawniejsza, i austriacka – obejmowały powiaty szczeblem rządowym. Jest ogromny argument za usamorządowaniem powiatów: nierówna sytuacja gmin, zwłaszcza, gdy chodzi o duże miasta, którym można powierzyć pewne funkcje, pojawiające się na szczeblu ponadgminnym. Pod tym względem argumentacja jest niesłychanie silna.

Województwo jest jeszcze dalej od obywatela. Tam już rządzą wyłącznie urzędnicy i korzyści tu właściwie nie ma.

Co innego, jeżeli wyjmemy z administracji rządowej szczebel wojewódzki. Doprowadzimy wówczas do kolosalnego osłabienia władzy wykonawczej.

Nie wiem, skąd się wziął ten opozycyjny trend wobec władzy i chęć jak największego osłabienia administracji rządowej. Już dosyć osłabiono rząd. Przecież widać, co się dzieje. Jeśli jeszcze tę władzę osłabimy, będzie bardzo niedobrze. Chciałbym przed tym przestrzec.

A to, że będzie wyraźny podział na organa i władze samorządowe oraz rządowe? Że będą się trochę ze sobą kłócili? To bardzo dobrze. To będzie dowodziło, że idziemy po właściwej drodze.

Dziękuję państwu bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze. W trakcie wypowiedzi pana marszałka przypomniałem sobie świetną książkę pana doc. Purchli z Krakowa o tym, jak powstawał nowoczesny Kraków. Autor zwrócił uwagę na to, że bez długoterminowych kredytów nie byłoby możliwe zrobienie tego wszystkiego, co zrobiono w Krakowie w drugiej połowie XIX w. Wtedy brało się po prostu z dobrego, czeskiego banku dobre pieniądze, w złocie. Dlatego można było tak wspaniale miasto rozwijać, a świetne nazwiska Zybkiewiczza, Dietla, prezydenta Leo pamiętamy do dziś potrafimy je wymienić. Podejrzewam natomiast, że mielibyśmy znaczne trudności z wymienieniem wszystkich, na przykład, premierów z okresu międzywojennego.

Profesor Andrzej Stelmachowski:

Gdyby wolno jeszcze było jedno zdanie na temat: dlaczego trzeba odbudować sieć powiatową. To była jedna z najstabilniejszych struktur. Nie bardzo się zgadzam, że to XIX wiek. Już w XVI i XVII w. powstała najstarsza sieć, dlatego tam mieliśmy jeszcze trochę kontynuacji, której nam tak bardzo brakuje. Wróćmy do tego, co ma swoje tradycje. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Bardzo proszę, pani profesor Romanowska chciała zabrać głos.

Profesor Teresa Dębowska-Romanowska:

Przyznaję, że jestem trochę stremowana. Moje wystąpienie będzie krótkie. Obiecuję to państwu.

W pierwszym rzędzie chciałabym powiedzieć o paru pozamerytorycznych rozwiązaniach. W nawiązaniu do wystąpienia pana ministra Kuleszy, który mówił o tym, jak wielka praca czeka nasze społeczeństwo, chciałabym się z państwem podzielić moimi refleksjami, refleksjami eksperta.

Sądzę, że zahamowanie pracy i to, że teksty projektów ustaw niekiedy, proszę mi darować, nie odpowiadają normalnym standardom prawniczym, ma wielorakie przyczyny.

Nie chcę mówić o przyczynach natury politycznej, bo to nie należy do mnie. Porozmawiajmy raczej o innych sprawach, jak choćby zasady tworzenia prawa w dziedzinie tak trudnej, jak finanse, a szczególnie lokalne prawo budżetowe, nadzór nad gospodarką budżetową, podatki, gwarancje konstytucyjne finansów lokalnych.

Jeszcze raz przepraszam, że tak przedłużam, ale postanowiłam mimo wszystko zabrać publicznie głos w tej sprawie. Otóż uważam, że w Sejmie i Senacie te sprawy muszą być troszeczkę zmienione i to w sposób jasny.

Rzeczą senatorów i posłów jest podejmowanie decyzji strategicznych i politycznych. Rzeczą ekspertów jest dopilnowanie, aby standard prawniczy nie przynosił wstydu, a więc: wymuszenie *vacatio legis*, dopilnowanie, aby przepisy były ogólne, lecz nie ogólnikowe, abstrakcyjne, ale służące przez wiele lat; tak, jak było z ustawą o samorządzie terytorialnym.

Nie są to takie proste sprawy. Najlepszym przykładem będzie ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych. Jeszcze dzisiaj, na tej na sali, doszło w związku z nią do nieporozumienia. Nie chcę na ten temat mówić.

Proszę mi wybaczyć, to nie jest jakaś zarozumiałość z mojej strony i nie do mnie się odnosi to, co powiem. Otóż w naszym kraju jest czterech, może pięciu ekspertów w tej dziedzinie, którzy chcą nam służyć, bo inni są zajęci. Eksperci muszą przecież ponosić odpowiedzialność za wygłaszane przez siebie sądy oraz

przedstawiane projekty ustaw. Dotąd wyglądało to trochę jak zabawa w chowanego. Taka forma była świetna na etapie prac nad ustawą o samorządzie, gdzie zapał i wola obecnych tutaj profesorów, związanych z „Solidarnością”, odegrały tak znaczącą rolę.

Ekspert wykonuje pewne zadania, ale musi za nie ponosić odpowiedzialność. Wtedy jest jasna sytuacja. Po prostu, pewne rozwiązania się wycofuje, ponieważ nie uzyskują one akceptacji eksperta, nie pozwala na ich przyjęcie jego prawnicza etyka zawodowa.

Ponieważ jest niewiele osób, które zajmują się tą dziedziną, uważam, że między Senatem i Sejmem powinno się powołać biuro budżetu i prac legislacyjnych związanych z gospodarką finansową, które by zachowało jednolitość pewnych standardów prawniczych. Chodzi o to, żebyśmy nie dyskutowali w przyszłości od początku, w Sejmie i w Senacie, nad tym na przykład, czym jest nadzór nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych. Szkoda na to czasu, kiedy mamy taki ogrom prac. Sejm i Senat są od podejmowania decyzji strategicznych. To jest pierwsza rzecz, o której chciałam powiedzieć.

Dobrze by było, gdyby były znane również nazwiska ekspertów, którzy za coś odpowiadają; żeby te prace nie były anonimowe, a opinie – negatywne czy pozytywne – wpływały na to, w jaki sposób profesor prawa wywiązuje się ze swoich obowiązków. Jeśli nie będzie prawa podatkowego, które ma półroczną *vacatio legis*, nie będzie zasad podatkowych czy gwarancji konstytucyjnych w konstytucji, będzie to przede wszystkim wina prawników, którzy powinni jak najlepiej służyć zebranym.

Tyle na temat wymagań standardów prawniczych, które nie powinny podlegać dyskusji. Oczywiście, możemy się spierać o różne szczegóły, ale nie o kwestie zasadnicze, dotyczące techniki legislacyjnej czy abstrakcyjności przepisów. Są to sprawy, do których chciałabym już nie wracać.

Druga kwestia. Nie chcę państwa zanudzać, ale mam wrażenie, że podjęcie tych nakładów szalenie by usprawniło pracę. Nie ma przecież ekspertów na etacie doradców państwa, którzy by się znali w równym stopniu na prawie spółdzielczym, prawie pracy i prawie publicznym. To są różne sfery. Przepisy prawa publicznego mają inne reguły. Pierwsze pytanie to jak pytanie dobrego chirurga: czy w ogóle ciąć? Pierwsze pytanie dobrego prawnika-finansisty: czy w ogóle reglamentować daną dziedzinę działalności? Może się powstrzymać? Może zostawić ją dla lokalnego prawa budżetowego?

Czasem spotykam się w Sejmie, a trochę też służyłam w Senacie, z jakimś niezrozumieniem, nieporozumieniem, które niczemu nie służy, opóźnia tylko pracę i powoduje ich nieskładność. Kiedy komisja podejmuje decyzje strategiczne, a posłowie lub senatorowie jasno formułują cele, do których zmierzają, wtedy eksperci spełniają swoją rolę. Jeśli się nie zgadzają – odchodzą, ale też muszą ponosić odpowiedzialność za opracowane przez siebie projekty. Tak to rozumiem.

Profesor T. Dębowska-Romanowska

Kilka słów o stosowaniu nowych przepisów, ich wdrażaniu. Prawnicy często bywają pozytywistami. W literaturze pozytywizmu nie lubiłam, ale w pracach tego rodzaju małe kroki, tanie przedsięwzięcia naprawdę mogą się opłacić.

Weźmy przykład regionalnych izb obrachunkowych. Od strony prawniczej są to niesłychanie trudne zagadnienia. Już kilkakrotnie mówiłam, że tanim kosztem należałoby już rozpocząć szkolenie ludzi, opracowywanie pewnego rodzaju skryptów interpretujących kwestie, które nie ulegają wątpliwości. Na przykład w miejsce ustalenia budżetu przez regionalne izby obrachunkowe może wejść następna uchwała budżetowa gminy, żeby nie było w tym zakresie nieporozumień. Takie szkolenia, organizowane przez wojewodów w soboty czy w niedziele, to są przecież małe kroki, które przygotowują nam ludzi.

Wracając do tego, o czym mówiła pani doktor Gilowska i pan profesor Kulesza. Do tych nowych instytucji potrzeba nam nie tyle bardzo wykształconych ludzi, co ludzi uczciwych, odważnych i wiedzących, co to jest państwo prawa.

Możemy pomagać w szkoleniu. Są na sali przedstawiciele najlepszych ośrodków uniwersyteckich. Te małe kroki, te tanie kroki oraz oparcie na kadrach administracji rządowej i samorządowej zdają finansowy egzamin. Chodzi też o odpowiedzialność imienną.

Nie wypowiadając się co do innych kwestii ustawy o finansach gmin, gdyż pisząc projekt ustawy czuję się niejako stroną w tej sprawie, chciałabym nawiązać do wystąpienia pana profesora Witkowskiego i trochę powiedzieć o małej konstytucji z punktu widzenia finansów.

Otóż, nie jestem aż taką admiratorką tego rozdziału. Nie dlatego, że bym była za rozwleknością prawa. Ale powiedzmy, czego w tym rozdziale nie ma.

Nie bardzo rozumiem, na czym polegają dochody własne, dochody gminy... Jeżeli jest ona osobą prawną, to co? ...cudze dochody są inne? Myślę, że chodziło tu o jeszcze inne kwestie.

Nie rozwiązano sprawy władztwa podatkowego i konstytucyjnego podziału dochodów. Mnie nie chodzi o to, jak się dzieli podatek dochodowy w konstytucji na wzór niemiecki, ale o systematykę dochodów i kwestię czystego źródła dochodów, o to, że podatek może ustanawiać i państwo, i samorząd. Są to fundamentalne kwestie konstytucyjne, które muszą być rozwiązane.

Porozmawiajmy o dalszych gwarancjach. Na zjeździe poznańskim mówiliśmy przede wszystkim o możliwych gwarancjach konstytucyjnych. System finansów publicznych musi się zmieniać, bo przechodzi kryzys. Mówimy o gwarancjach konstytucyjnych, które dają niezbędne minimum stabilności i pozwalają samorządowi nie być w opozycji w zakresie świadczenia usług publicznych, ale konkurować z administracją rządową. Nie chodzi o opozycyjność lub spie-

ranie się, ale o możliwość porównywania, która z tych władz robi to lepiej. Byłoby to najlepsze dla finansów publicznych.

Porozmawiajmy o tych gwarancjach konstytucyjnych, o systematyce dochodów, dopuszczalności podziału konstytucyjnego. Pomówmy o tym, czym jest władztwo podatkowe gminy, co to jest udział, żeby te cechy konstytucyjne nie budziły wątpliwości.

Chciałabym powiedzieć trochę o ustawach materialnego prawa administracyjnego. Otóż, nie chodzi o zadania zlecone, przy których standaryzacja kosztów mogłaby być oczywiście w sposób ogólny i abstrakcyjny wymuszona przez konstytucję. Chodzi o nowe materialne ustawy z zakresu prawa administracyjnego, które powodują skutki w obligatoryjnych wydatkach publicznych samorządu.

Te kwestie skutków finansowych, podobnie jak w konstytucjach kwietniowej czy marcowej, ale znacznie szerzej, powinny być rozwiązane jako gwarancja konstytucyjna.

Kolejna niesłychanie wrażliwa i trudna kwestia, której przy finansach lokalnych pominąć się nie da, to sprawa zasad wyłaniania krajowej reprezentacji gminy.

Przyznaję, że sama nie widzę jakiś idealnych rozwiązań, ale przecież w jakiś sposób musi się liczyć głos samego podmiotu, którego będą dotyczyły skutki finansowe. Oczywiście, jest to problem niesłychanie drażliwy. Jeśli mogę wyrazić swoje zdanie, a nie jestem konstytucjonalistką, to chciałabym powiedzieć, że ponieważ publiczne związki międzygminne tworzą się w sposób spontaniczny i wiele z nich ma ogólnokrajowy zasięg, a trudno sobie wyobrazić ordynację wyborczą krajowej reprezentacji gmin zachowującej przymiot tej reprezentacji, okres przejściowy będzie może wymagał współdziałania wszystkich reprezentacji o zasięgu ogólnokrajowym. Nie może być tak, żeby projekty tego rodzaju ustaw obywateli się bez opinii lub prawa inicjatyw poselskich czy senackich zainteresowanych środowisk.

Jeśli państwo pozwoli, chciałam wyrazić jeszcze takie zdanie, że 2-3 projekty w tak trudnej materii, jak lokalne prawo podatkowe, prawo budżetowe, finanse gmin, to rozwiązanie lepsze dlatego, że pozwala porównywać zarówno wizję, jak i standardy prawnicze. Czy projekty zachowują te wymagania, określają cechy konstytucyjne dotacji na zadania zlecone, prac podmiotowych samorządu. Jaka jest droga sądowa? Czy istnieje roszczenie publiczno-prawne o subwencje, i jak jest dochodzone? Są to kwestie fundamentalne.

Chciałabym powiedzieć, że nie jestem za nadmierną formalizacją stosunków pomiędzy administracją rządową a samorządową w dziedzinie finansów, wprost przeciwnie. Jesteśmy jednak w takim okresie, kiedy samorząd krzepnie i jest jednocześnie zaczynem reform w całym państwie. W związku z tym nie da przecenić stworzenia mu standardów, które odpowiadają zasadom państwa prawnego. To jest najważniejszy krok. Moim zdaniem, nastąpi okres pewnej nieuchronnej centralizacji, ale teraz byłoby chyba za wcześnie o tym mówić. Na razie w ramach tych re-

Profesor T. Dębowska-Romanowska

form warto troszczyć się o zachowanie prac podmiotowych samorządu, również powiatowego. I wreszcie chciałabym, to już jest ostatnia...

(Przewodniczący Jerzy Stępień: Nie musi być ostatnia kwestia, bo to nie jest posiedzenie plenarne Senatu. Dyscyplina obowiązuje w czasie posiedzenia plenarnego.)

...tak, ale tyle czasu dla eksperta, to może przesada.

I ostatnia kwestia, o której chciałabym powiedzieć dotyczy form prawnych wydatków publicznych. Ta sprawa znajduje się jeszcze u nas w stadium zupełnie początkowym, tego jeszcze w ogóle nie ma. Nie mamy właściwie koncepcji statusu wojewody w dziedzinie prawa budżetowego. Jaki jest status prawnobudżetowy wojewody w stosunku do samorządu? Czy jest tylko transformatorem środków i decyzji centralnych? Czy może sprawować własną politykę budżetową? To są zasadnicze kwestie ustrojowe.

Prac nad tym powinny być podjęte, przy czym wydaje mi się, że są one istotnie ważne zarówno dla państwa, dla administracji rządowej, jak i samorządowej. Oczywiście, nie w pierwszej kolejności, ale jednak pewien program tych ustaw musi je uwzględniać, to jest pole nie mające na razie precedensu w historii ustawodawstwa polskiego w zakresie finansów publicznych. Są potrzebne pewne zasady i oczywiście, trzeba na nie poczekać. Nadmierna i zbyt szybka ingerencja państwa, reglamentacja prawna jest zawsze niepożądana. Ale z drugiej strony tego czasu tak wiele nie ma.

Powiedziałabym, że w moim mniemaniu, jest możliwa do osiągnięcia kwestia ustawy o finansach gmin, która odpowiadałaby wymaganiom państwa prawnego, odpowiednio im sprostana. Myślę, że nawet z pewnym półrocznym *vacatio legis*, żeby dostosować to do nowych wyborów samorządowych. Będzie ona zawierała części, które mają charakter trwały. Należy do nich, na przykład prawo budżetowe, które musi być, moim zdaniem, inne dla samorządu, a inne dla państwa bądź oba muszą być zmienione. Należą do nich inne instytucje, dotyczące komunalnych osób prawnych, w pewnym sensie pojęcie instytucji udziału, subwencji ogólnej, dotacji na zadania zlecone i innych instytucji, które wykształciły się w praktyce. Ta ustawa będzie miała chyba większe szanse, lepszy poziom prawniczy, niż ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych.

Dalszy ciąg prac, to jak powiedziałam, zapewne zmiana ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, co nie jest takie pilne, potem sprawy, o których tutaj mówiłam, z zakresu administracji rządowej, mające decydujący wpływ na pozycję prawnofinansową samorządu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo. Chciałem tylko stwierdzić na marginesie pani wypowiedzi, że w trakcie prac Sena-

tu nad małą konstytucją doszliśmy do wniosku, iż używanie pojęcia „dochody własne” jest trochę dziwaczne, bo sugerowałoby, że istnieją jeszcze jakieś dochody cudze. A przecież nie o to chodzi. Zaproponowaliśmy stosowną poprawkę, nie wiem, czy Sejm zdecyduje się na jej przyjęcie, ale dostrzegliśmy ten mankament i staraliśmy się go usunąć.

Przy okazji sprawy kwalifikacji ludzi, którzy mieliby pracować w regionalnych izbach obrachunkowych, w pewnym momencie ktoś wpadł na pomysł, żeby dopisać, że muszą to być ludzie, którzy pracują co najmniej 5 lat na stanowiskach związanych z finansami publicznymi. Łatwo dało się wtedy obliczyć, że w ten sposób skazalibyśmy je tylko na tzw. „starą nomenklaturę”, ale zlikwidowano ten przepis. Mamy więc nadzieję, że znajdzie się tam wielu uczciwych ludzi.

Bardzo proszę, kto z państwa? Pani dr Rudzka-Lorentz. Proszę uprzejmie.

Doktor**Czesława Rudzka-Lorentz:**

Proszę państwa, może dziś państwa zaskoczę, ale nie będę mówiła o finansach lokalnych.

Chciałabym zwrócić uwagę na dwie sprawy, które są jak gdyby uśpione, a mają ogromne znaczenie dla rozwoju samorządności lokalnej i jednocześnie są sprawami szalenie trudnymi, wymagającymi naprawdę szybkich, niemal natychmiastowych działań.

Pierwsza rzecz to kwestia komunalizacji mienia. Naturalną konsekwencją reaktywowania samorządu terytorialnego było reaktywowanie mienia komunalnego. Takie mienie funkcjonowało przed rokiem 1950. Sam fakt, że chcemy je reaktywować, nie oznacza prostego oddania gminom tego, co kiedyś było komunalne. Szalenie złożony i trudny jest proces rozdzielania czy rozczłonkowania własności ogólnopaństwowej – niegdyś jednego z dogmatów socjalizmu – na jakieś partie, a więc na mienie komunalne, na mienie innych niż skarb państwa państwowych osób prawnych i na mienie, które powinno wrócić do prywatnych właścicieli w formie repriwatyzacji.

Proszę państwa, komunalizacja mienia miała być procesem trwającym może nie kilka miesięcy, natomiast inwentaryzacja mienia, które miało podlegać komunalizacji, miała być rzeczywiście procesem szalenie skoncentrowanym w czasie.

Spodziewaliśmy się zatem, że gminy będą mogły przejąć w miarę szybko mienie – jako zasadniczą podstawę swojej gospodarki. Sądziliśmy, że będą mogły je wprowadzać do obrotu i gospodarować nim stosunkowo szybko. Jest to szalenie ważne, jeżeli zdamy sobie sprawę z faktu, że potrzeby gmin są olbrzymie, a mienie jest przecież źródłem dochodów.

Tymczasem dwuletnia obserwacja komunalizacji nasuwa dosyć smutne wnioski. Nie będę dziś mówiła o szczegółach, bo szczegółowy materiał na temat przebiegu komunalizacji mienia parlament otrzyma od Najwyższej Izby Kontroli w końcu tego roku. Przedziwne, że Najwyższa Izba Kontroli podjęła się badania przebiegu komunalizacji mienia.

Doktor Cz. Rudzka-Lorentz

Proszę zwrócić uwagę, że Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, które ma zapisane w ustawowych obowiązkach ministra badanie stanu przekształceń własnościowych, zajmuje się wprawdzie problematyką komunalną, ale tylko w tej części, która dotyczy prywatyzacji komunalnych obiektów czy przedsiębiorstw. Nie chce wiedzieć o tym, co się dzieje w sferze zasadniczego przekształcenia, czyli właśnie komunalizacji.

Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa przez jakiś czas przyglądało się sprawie, w sposób wprawdzie dość formalistyczny, ale zawsze miało jakąś orientację. W tej chwili praktycznie zanichało tego typu obserwacji.

Urząd Rady Ministrów, który właśnie poprzez biuro do spraw samorządu kiedyś również próbował obserwować to zjawisko, też zrezygnował.

Główny Urząd Statystyczny zaplanował wprawdzie na 1992 r. badanie przebiegu procesu komunalizacyjnego, ale podobno ze względów oszczędnościowych z tego zrezygnowano.

Ktoś powinien się przyjrzeć procesowi komunalizacji, tą instytucją jest Najwyższa Izba Kontroli. Czyni to trochę metodami kontrolnymi, trochę innymi, ale próbujemy ocenić, jakie są przeszkody, bariery, które nie pozwalają na szybkie uporanie się z tym procesem. Co trzeba zmienić w działaniach czy w decyzjach organów gmin, żeby przyspieszyć proces przygotowania komunalizacji? W jaki sposób trzeba usprawnić funkcjonowanie organów państwowych, jakimi są wojewodowie, w zakresie wydawania tych tysięcy decyzji? Przecież dopiero decyzja administracyjna albo deklaratoryjna, która stwierdza nabycie z mocy prawa jakiegoś składnika mienia, albo innego typu decyzja daje prawo do nabycia przez gminę prawa własności. Tych decyzji jest bardzo dużo.

Z tymi postanowieniami konkurują inne, które wojewodowie również muszą równolegle wydawać – postanowienia uwłaszczające przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe osoby prawne, inne niż skarb państwa. Wojewodowie już nie dają rady z wydawaniem decyzji.

Po trzecie, należy stwierdzić, czy można w prawie dokonać takich zmian, które w jakiś sposób przyspieszą, usprawnią bądź pomogą zakończyć ten proces. Spodziewamy się więc, po badaniu jakiego podjęła się Najwyższa Izba Kontroli, trzech rodzajów wniosków dotyczących komunalizacji.

Proszę państwa, te sprawy są szalenie ważne. Dam jeden warszawski przykład. Gmina Mokotów, która jest w strasznych tarapatach, jeśli chodzi o gospodarkę budżetową, ma na swoim terenie olbrzymie ursynowskie osiedla mieszkaniowe i jeszcze inne; w zasadzie można się spodziewać, że zgodnie z prawem z dniem 27 maja – taka jest, z mocy prawa, data nabycia przez gminę mienia komunalnego – znaczna część tych gruntów spółdzielczych stała się własnością tejże gminy Mokotów. Decyzji w tej sprawie gmina jednak

nie ma. A nie ma jej dlatego, że nie jest w stanie wydać odpowiednio dużo pieniędzy na zinventaryzowanie tych gruntów, które często jeszcze mają nie udokumentowany przez komunalizację stan prawny. Zinventaryzowali zatem Górny Mokotów, co było o tyle proste, że kiedyś podlegał dekretowi komunalizacyjnemu z 1946 r. Natomiast reszta leży.

Gmina Mokotów, która mogłaby mieć znaczne dochody z opłat za wieczyste użytkowanie gruntów spółdzielczych, zawarła swego rodzaju porozumienie ze spółdzielnią m.in. na Ursynowie. Polega ono na tym, że spółdzielnia będzie wpłacała jak gdyby zaliczkę, która jest połową kwoty wyliczonej jako opłata za wieczyste użytkowanie tych gruntów. Okazuje się, że jest to od strony formalno-prawnej nie w porządku. W tej chwili gmina ma zakaz pobierania takiej opłaty.

Proszę państwa, skala tego typu zjawisk jest olbrzymia. Dałam przykład mokotowski, ale jest ich cała masa.

O bardzo trudnych sytuacjach, które występują w procesie komunalizacji może świadczyć fakt, że po pierwszej fali automatycznego przekazania gminom na własność tych praw – gdzie nie było żadnych wątpliwości, wszystko działo się z mocy prawa i właściwie rzeczywiście decyzje deklaratoryjne były wydawane – w tej chwili, im dalej angażujemy się w ów proces, mamy coraz więcej spraw trudnych, wymagających odwołań, rozstrzygnięć już nie tylko Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej. Te sprawy coraz częściej trafiają do najwyższych organów rozstrzygających.

Mało tego, okazuje się, że przepisy nie są jasne, że trzeba było wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego... Przepraszam. Dobrze mówię? Nie? O interpretację przepisów...

(Przewodniczący Jerzy Stępień: Dobrze.)

Tak, o interpretację przepisu art. 5 ustawy wprowadzającej, nie jest bowiem jasne, czy jeżeli jakaś nieruchomości była w zarządzie przedsiębiorstwa, którego organem założycielskim był organ administracji stopnia podstawowego, to należała do tego organu, czy nie należała.

I druga wątpliwość. Która gmina jest właściwa, jeżeli np. nieruchomości należała do przedsiębiorstwa, które miało swoje zakłady w różnych gminach?

Te przepisy ciągle jeszcze nie są jasne, nie ma ich interpretacji. Mamy więc całą masę rzeczy coraz trudniejszych do rozstrzygnięcia, a proces komunalizacji utknął w martwym punkcie.

Chciałabym zwrócić uwagę, że nie osiągnięto zamierzonego celu. Coś trzeba będzie z tym zrobić. Jeszcze raz powtarzam: zarówno na szczeblu gminy, jak i na szczeblu wojewody, który trochę jest zgubiony w tej masie decyzji niezbędnych do wydania, jak i wreszcie w sferze legislacyjnej. Trzeba ten proces tam, gdzie on nie jest uregulowany jak należy, w jakiś sposób wyjaśnić. To jest jedna sprawa.

Druga sprawa, i tutaj też Senat trochę zawinił, to nie uregulowany status przedsiębiorstw komunalnych. Chodzi tu przede wszystkim o przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Do końca 1992 r. prze-

Doktor Cz. Rudzka-Lorentz

dłużono termin, w którym gminy mają wybrać formę organizacyjno-prawną dla prowadzenia działalności gospodarczej. Mogą przekształcić te przedsiębiorstwa w zakłady budżetowe – co zresztą nie jest zwykłe najlepszym rozwiązaniem, ale co gminy często czynią – mogą też powoływać spółki jednoosobowe na wzór jednoosobowych spółek skarbu gminy, wreszcie mogą powoływać spółki akcyjne czy też jeszcze inne. Nie mogą natomiast powołać przedsiębiorstwa gminnego. Wobec takich przedsiębiorstw sformułowano bowiem zasadę, że stosuje się do nich odpowiednio przepisy o przedsiębiorstwie państwowym.

Co będzie po 1 stycznia 1993 r. z przedsiębiorstwami, nie wiadomo. Należałoby podjąć jakieś działania przygotowujące do uregulowania tej sfery działalności gospodarczej gminy. Ponieważ wszystko wskazuje na to, że w sferze gospodarki państwowej przedsiębiorstwo użyteczności publicznej pozostanie, nie ma żadnych przeciwwskazań, żeby takie samo przedsiębiorstwo pozostało w sferze gospodarki gminnej. Tym bardziej, że dla wielu dziedzin gospodarki gminnej ta forma jest naprawdę uzasadniona. Jest to bowiem sfera, gdzie gmina nie może oczekiwać zysków, a bardzo często musi utrzymywać, stary grzech, na poziomie deficytowym.

Należy zatem chyba zainicjować jakąś działalność w kierunku unormowania sytuacji przedsiębiorstw gminnych. I te dwa sygnały chciałam państwu dzisiaj przekazać.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień

Dziękuję. Proszę bardzo, pani profesor Teresa Rabska.

Bardzo się cieszę z obecności pani profesor na naszym seminarium, ponieważ była pani od początku jednym z głównych ekspertów w naszej Komisji Samorządu Terytorialnego w poprzedniej kadencji.

Profesor Teresa Rabska:

Chyba wszyscy tu współdziałaliśmy, więc udział nasz jest równy. Rzeczywiście bardzo się cieszę, że po trzech latach samorząd istnieje i jest taki, jaki jest. Wciąż oceniam tę instytucję bardzo pozytywnie i to, że tak się dzieje, i że możemy myśleć o dalszym rozwoju, to właśnie zasługa tych, którzy w samorządzie gdzieś są zaangażowani. Czy ustawa jest w jakiejś mierze zasługą – trudno w tej chwili ocenić.

Na tej konferencji, którą zorganizowała komisja senacka, poruszono tak dużo problemów, że trzeba powiedzieć, że w rozwoju samorządu terytorialnego następuje jakiś przełom. Albo są jakieś specjalne powody ku temu, albo aktualna praktyka tego wymaga. Jeśli chodzi o mnie, upatrywałabym przełom prawny w tym, że bardzo intensywna jest dyskusja nad sposobem określenia samorządów w konstytucji. To za-

wsze świadczy o tym, że jakiś etap przeżyliśmy, że chyba coś trzeba teraz ugruntować. Najlepszym na to dowodem jest umieszczenie w małej konstytucji rozwiązań dotyczących samorządu. Początkowo chodziło w niej tylko o stosunek między władzą ustawodawczą a wykonawczą, dopiero potem rozszerzono tytuł o wyrazy: oraz o samorządzie terytorialnym.

W przeciwieństwie do moich przedmówców – mam na myśli przede wszystkim referat pana profesora Witkowskiego – mój pogląd na tę część małej konstytucji, która dotyczy samorządu, jest dosyć krytyczny. O ile zresztą wiem, Senat wniósł wiele poprawek do tej części. Czyli coś tu jest nie tak, jak byśmy sobie to wyobrażali.

Przed wszystkim muszę zaznaczyć, że nie jest to przecież pierwsze konstytucyjne ustanowienie instytucji samorządu terytorialnego. Jest taka konstytucja, jaka jest, ale ją mamy. Po zmianach z 1990 r. w aktualnie obowiązującej konstytucji mamy podstawowe artykuły dotyczące samorządu terytorialnego. Czy była zatem potrzeba poruszania w tym momencie problemu samorządu terytorialnego? Mała konstytucja ma przecież tylko sprostować pewnym wymaganiom. A jeżeli już to zagadnienie zostało poruszone, to czy mała konstytucja wnosi coś nowego w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego, szeroko przecież rozbudowanego? Mamy konstytucję, mamy ustawę, mamy cały szereg innych przepisów prawnych.

Chciałabym się skoncentrować na jednym problemie, który przewijał się we wszystkich referatach. Mianowicie problemie: samorząd a rząd – tak bym to skrótowo określiła. Czy z tego punktu widzenia projekt małej konstytucji przynosi zasadniczy przełom? Przecież we wszystkich referatach był poruszany problem: samorząd a rząd, czy to jako opozycja, czy jako podział zadań, czy też jako kwestia całościowej reformy administracji.

Można się było spodziewać, że skoro w tym momencie podejmuje się prace nad małą konstytucją, to przynajmniej ten ważny problem zostanie poruszony, pojawi się coś nowego w tym zakresie. Mamy przecież samorząd terytorialny – jest on faktem, jest instytucją prawną. Mamy podstawy prawne. Teraz więc chodziłoby, tak mi się wydawało, o zasadniczą kwestię: jakie jest miejsce samorządu w całokształcie przepisów ustrojowych? Mnie szczególnie interesuje, może w związku z moimi obecnymi zainteresowaniami, jak to wygląda w zakresie całej zaplanowanej reformy administracji?

Muszę powiedzieć, że spotkało mnie tu wielkie rozczarowanie. Po pierwsze, czy trzeba, czy powinno się ustalać problem samorządu w odrębnym rozdziale? W konstytucji już sam rozdział coś znaczy. Skoro mamy rozdział poświęcony władzy ustawodawczej, skoro mamy rozdział poświęcony rządowi i potem nagle mamy samorząd terytorialny, to nie tylko my, ale każdy, kto to będzie badał, powie: aha, to w Polsce w świetle małej konstytucji jest trójwładza: Sejm czy władza ustawodawcza, już nie pamiętam, Rada Ministrów i samorząd terytorialny.

Profesor T. Rabska

Rozumiem, że taka rzecz stała się w 1990 r., kiedy w starą konstytucję wmontowywało się samorząd. Wtedy musiał być osobny rozdział. Ale co może znaczyć, z punktu widzenia ustrojowego, zamykanie w tej chwili wszystkiego o samorządzie terytorialnym w osobnym rozdziale? W takim razie pytam: jaki jest stosunek samorządu terytorialnego do administracji państwa?

Rozumiem, że bez względu na to, czy interesy są przeciwstawne i istnieje opozycja, czy też jest podział zadań, samorząd to przede wszystkim administracja samorządowa, to część administracji państwa. Drugą część stanowi administracja rządowa. Jak wygląda po tych trzech latach, w obliczu reformy, miejsce samorządu w administracji? Oto dalsze rozczarowanie, bo administracji w ogóle w małej konstytucji nie ma. Pod tytułem: „Rada Ministrów. (Rząd).” jest jeden art. 57, który powtarza artykuł konstytucji z 1952 r., że „minister kieruje określonym działem administracji państwowej. Zakres działania ministra określa ustawa”.

Przepraszam, jest też art. 70 o wojewodzie: „wojewoda jest organem administracji państwowej oraz przedstawicielem Rady Ministrów w województwie”. Jeżeli więc w ogóle w tej konstytucji miało coś nowego być, to przede wszystkim oczekiwałam jakiegoś bliższego określenia administracji, bo przecież ciągle mówimy, i podkreślał to dzisiaj profesor Kulesza, że ta administracja, to wykonawstwo w państwie, absolutnie szwankuje. Zresztą chyba nie musimy sobie tutaj mówić, jak wygląda realizacja założeń polityki państwa, a więc jak wygląda działalność administracji terenowej i centralnej. A tu się okazuje, że właśnie tej administracji w ogóle nie ma i jest jakaś władza samorządu terytorialnego.

Co więcej, w rozdziale o samorządzie jeszcze zbyt mało mówi się o układzie: samorząd a administracja państwa. O tym chyba nawet w ogóle nie ma tu mowy, bo w art. 75 jest mowa o nadzorze, ale w całości odsyła się do ustawy. Nawet nie wiadomo, czy ten nadzór ma być wykonywany przez administrację rządową? Bo równie dobrze nadzór nad działalnością samorządu może być prowadzony przez szczebel wyższy. Mnie się wydaje, że te zasadnicze sprawy funkcjonowania administracji w państwie nie zostały tu poruszone, nie znajdujemy odpowiedzi na zasadnicze pytania.

Moja teza, zresztą nie tylko moja, bo chyba i tu reprezentuję także częściowo nasz Zespół do spraw Reorganizacji Administracji Państwowej, jest taka, że dopóki się nie zreformuje administracji centralnej, to wysiłki reformowania administracji terenowej mogą być tylko częściowym sukcesem. Dlatego, że cały problem tkwi właśnie w tej bardzo scentralizowanej, co zresztą podkreślano dzisiaj, administracji państwowej. Ale, może scentralizowanej to złe powiedziane. Bo skoro byłaby scentralizowana, to panowałyby nad całą administracją państwa, tymczasem właściwie nie widzimy władzy administracyjnej w państwie.

Bardzo rozbudowana jest administracja specjalistyczna, o czym była tu mowa, ale to tworzy znów państwa w państwie. Centralnej władzy właściwie w ogóle nie ma.

Jeżeli chodzi o sprawy stosunku między samorządem a rządem, bo do tego tutaj bym chciała specjalnie nawiązać, to uważam, że wielkim błędem jest pozbawienie projektu konstytucji tego, co było w konstytucji poprzedniej i o czym zresztą pan profesor Witkowski wspominał: nie ma ochrony sądowej, samodzielności. To nie wynika tylko z tego, że to jest podmiot prawa, że to jest osoba prawna. Także tu jest bardzo duża niejasność i stąd moja wątpliwość: po co te nowe przepisy? Zaraz będziemy się głowić i pisać całe artykuły, czy to uchyla postanowienia ustawy o samorządzie terytorialnym, czy inne słowo użyte w małej konstytucji zmienia treść tego, co jest już postanowione w ustawie o samorządzie terytorialnym... I w ten sposób nie naprawimy sytuacji samorządu, tylko wzmocnimy dyskusję wewnętrzną i zwiększymy ilość problemów, interpretacji i prawdopodobnie pytań do Trybunału Konstytucyjnego, o którym mówiła moja poprzedniczka.

A teraz o sposobie określania zadań. Tu się mówi o istotnej części zadań publicznych. Pan profesor Niewiadomski próbował nas przekonać, że tak jest na przykład w systemie niemieckim. Ja mam ten artykuł konstytucji. Może w konstytucji któregoś z landów jest ten sposób, natomiast konstytucja RFN takiego postanowienia nie zawiera, nie mówi o istotnej części, mówi o wykonywaniu zadań, ale lokalnych. Oczywiście, to jest zasadnicza różnica, ale bezpieczniej jest mówić o zadaniach publicznych lokalnych, bo to jednak podstawowa rola samorządu. Nie mam w tej chwili tej konstytucji, zostawiłam ją w teczce. Potem panu przekażę.

Ale nie o tym chciałam mówić, tylko o sposobie określania zadań. Do samorządu należą zadania z wyłączeniem tych, które ustawowo należą do kompetencji administracji rządowej. Takie postanowienie, może niedosłownie, ale z tym sposobem określenia kompetencji było w ustawie o samorządzie terytorialnym. Przekreśliła to postanowienie ustawa o podziale zadań, która nie wyliczyła zadań dla administracji rządowej, wyliczała tylko zadania dla administracji samorządowej. Następna ustawa, wydana w dwa miesiące później, już zawierała inne postanowienie i tym samym podważyła podstawową, fundamentalną zasadę określania zadań.

Czy my tym postanowieniem małej konstytucji coś zmienimy, nie zmieniając całego sposobu określania zadań administracji państwa? Więc czy warto powtarzać postanowienie, które nie ma żadnego pokrycia w dotychczasowym stanie prawnym? Trzeba znów powiedzieć, że ustawa o podziale zadań z maja 1990 r. jest sprzeczna z ustawą o samorządzie terytorialnym.

Następna sprawa to jest kwestia organów wykonawczych samorządu w świetle konstytucji. A więc, jak rozumiem, chodzi o ponowne „pchnięcie” problemu ustrojowego.

Profesor T. Rabska

Dla mnie sytuacja nie jest jasna – zwłaszcza art. 72 i art. 73 małej konstytucji. Ostatni ustęp art. 72 mówi o tym, że jednostki samorządu realizują zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, art. 73 mówi natomiast o wyborach do organów stanowiących samorządu. O organach wykonawczych, jeżeli dobrze czytam tekst, nie ma ani słowa. Przecież organy wykonawcze samorządu to podstawa administracji lokalnej, to główny trzon aparatu wykonawczego. Właśnie organy wykonawcze samorządu. I tu jest pewna próżnia. Poprzednia konstytucja i ustawa mówiły, że organy stanowiące powołują organy wykonawcze. Przy takim ustaleniu – przy postanowieniu, że samorząd działa przez organy stanowiące i wykonawcze, ale wybory są do organów stanowiących – zupełnie nie wiadomo, co się stanie i kto decyduje o organach wykonawczych.

Ciągle podkreślam, że przypisuję wielką wagę do postanowień dotyczących administracji, bo to jest podstawowy trzon działalności państwa, czy to samorządowej czy rządowej. To zapewnia w ogóle jakąś stabilność i porządek w państwie. Jeżeli w tak podstawowych rzeczach nie tylko, nie mamy odpowiedzi, ale musimy się głęboko zastanawiać, kto teraz ma wybierać organy wykonawcze, to znów podważamy już coś, co zdobyliśmy. Tam nawet były pewne zmiany w zakresie ustawy o samorządzie.

Ostatnia sprawa to nadzór. Tu właśnie uważałam, że podanie w art. 75 kryteriów nadzoru jest rzeczą zupełnie fundamentalną. Bo jeżeli by nie było tego, że nadzór nad działalnością jest sprawowany w oparciu o kryterium zgodności z prawem, to moglibyśmy powiedzieć, że praktyka doprowadzi do tego, że nadzór przekreśli wszelką samodzielność. Jeżeli bowiem nadzór nie jest regulowany prawnie, to właściwie można wszystko.

Jesteśmy tu obciążeni przeszłością, kiedy każdy minister działał w trybie nadzoru i właściwie nie było powiedziane, co on może robić. Ale ta działalność w trybie nadzoru prowadziła do tego, że on nie nadzorował, ale on kierował całym resortem, bo mu wszystko było wolno w trybie nadzoru. A więc to ograniczenie w art. 75 tylko do nadzoru w oparciu o kryterium zgodności z prawem, uważam za bardzo istotne. Chociaż, jak przedtem powiedziałam, nie jest zaznaczone, kto ten nadzór spełnia, ale samo określenie i ograniczenie kryterium jest bardzo tu ważne.

Nie mieszałabym natomiast nadzoru nad legalnością działania administracji z kontrolą nad gospodarką finansową samorządu, którą to kontrolę mają realizować regionalne izby obrachunkowe. To są w pewnym stopniu dwie różne rzeczy. Tam jest nadzór nad legalnością uchwał sprawowanych dotychczas przez wojewodę i inne organy rządowe, natomiast rejonowe izby obrachunkowe, to o co się tak dopominamy i o czym mówiła właśnie pani profesor Romanowska i pani doktor Gilewska, to jest ten bardzo ważny

element współdziałania w gospodarce finansowej samorządu. Tu chodzi o tę fachową, profesjonalną, zawodową kontrolę finansów, badanie, a nawet w pewnym sensie instrukcję, pouczanie, ale nie w sensie władczym. Przede wszystkim ma być rzetelna kontrola finansowa. To są dwa zagadnienia. O regionalnych izbach obrachunkowych nie ma ani słowa. Ale skoro tak wielką wagę przywiązujemy do gospodarki finansowej, nie wiem, czy zgodzi się ze mną pani Romanowska, czy również nie powinno to być w konstytucji. Skoro bowiem tak wielką wagę przywiązujemy do spraw finansowych, sprawowanie kontroli nad gospodarką finansową również powinno znaleźć swoje miejsce w konstytucji. Dziękuję bardzo, przepraszam za może zbyt długie wystąpienie.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Nie było, oczywiście, za długie, dziękuję bardzo za tak wnikliwą analizę przepisów. Chcę powiedzieć, że jej efekty bardzo mnie cieszą, dlatego że w gruncie rzeczy z większością zastrzeżeń pani profesor zgadzaliśmy się. Pracując nad poprawkami do tego rozdziału konstytucji, proponowaliśmy inne redakcje i poprawki chyba w czterech lub pięciu punktach, między innymi polegające na przywróceniu gwarancji ochrony samodzielności gminy, inaczej formułowaliśmy treść art. 73, w którym jest mowa o tym, jakimi sprawami samorząd ma się zajmować. Uważamy również, zresztą podobnie jak pan profesor Witkowski, że, pomijając przymiotnik „wolne”, wyłączenie słowa „bezpośrednie” z katalogu przymiotników określających rodzaj wyborów jest istotnym regresem, bardzo niebezpiecznym zabiegiem.

Czy Sejm zgodzi się na nasze poprawki? Wydaje się, że niektóre zostaną przyjęte, tak przynajmniej można wnioskować z przebiegu obrad Komisji Konstytucyjnej. Obawiam się jednak, że nawet przy takim stanowisku, jakie ona zajęła, może się okazać, że Sejm mechanicznie odrzuci większością 2/3 głosów wszystkie te poprawki i być może zostaniemy z tekstem, jaki został – moim zdaniem – bardzo nieszczęśliwie proponowany w rozdziale poświęconym samorządowi terytorialnemu. Trudno. W każdym razie dyskusja na pewno nie pozostanie nie zauważona i te wypowiedzi również. Myślę, że życie pokaże, iż nie są to dobre rozwiązania i w najbliższym czasie, kiedy przyjdzie nam funkcjonować zgodnie z tym zmienionym rozdziałem konstytucji o samorządzie terytorialnym, będzie można pokusić się o naprawdę dobre rozwiązania dotyczące samorządów w prawdziwej, wielkiej konstytucji, na którą wszyscy czekamy.

Proszę o następne głosy. Bardzo proszę, czy mógłby się pan przedstawić?

Czy państwo uważają, że powinniśmy ciągnąć dyskusję do końca, czy zrobić krótką przerwę? Krótką przerwę, tak? W takim razie, po tej wypowiedzi proponuję państwu 10 minut przerwy „higienicznej”, jak mówił pan profesor Stelmachowski.

Profesor Eugeniusz Tegler:

Ponieważ zabieram głos przed przerwą, będę starał się mówić krótko, niejako syntetycznie.

Jestem również jednym ze skromnych ekspertów, których się nie zawsze albo rzadko słucha. Dlatego korzystamy z każdej okazji, chociażby z takiej jak dzisiejsze spotkanie, by niektóre sprawy zasygnalizować.

Nawiązuję do referatu pani doktor Gilewskiej, która postawiła pytanie, czy samorządy lokalne lub gminy są w stanie realizować zadania, jakie przed nim stoją. Odpowiedź brzmi: tak, ale powinien być spełniony podstawowy warunek, czyli przede wszystkim odpowiednie podstawy prawne i to co się z tym wiąże, a więc pewność rozwiązań systemowych. Parę słów na temat tych dwóch zasadniczych warunków zapewniających spełnianie funkcji przez samorządy lokalne. Nie muszę w tym gronie szeroko tego uzasadniać. Sygnalizuję tylko, że podstaw prawnych regulujących chociażby sprawy działalności finansowej gmin jest wiele. Powiedziałbym, że jest ich zbyt dużo, są rozproszone w kilku podstawowych aktach: w ustawie o samorządzie, w prawie budżetowym, w tzw. ustawie kompetencyjnej, w przepisach wprowadzających tę ustawę. Każda gmina powinna była uchwalić swój statut, który także reguluje problematykę finansowo-budżetową, ustawę o dochodach gmin, do tego jeszcze kilka innych podstawowych tej miary ustaw i mamy obraz taki, jaki mamy. Istnieje chyba potrzeba skodyfikowania ustawodawstwa finansowego, dotyczącego działalności finansowo-budżetowej gmin, przynajmniej w pewnym stopniu. Istnieje chyba potrzeba wydania czy uchwalenia czegoś w rodzaju, jak ja to nazywam, „konstytucji finansowej”, ordynacji gmin, tak jak to jest w państwach zachodnich, by wszystkie rozproszone dotąd przepisy znalazły swoje miejsce w jednym akcie.

Chodzi również o to, aby przepisy te były w miarę stabilne. Niestety, wszystkie wymienione i nie wymienione przeze mnie ustawy co prawda obowiązują od roku czy od półtora roku, ale w międzyczasie zostały już wielokrotnie znowelizowane. Na przykład prawo budżetowe, obowiązuje w zasadzie od 1 stycznia ub. r., a więc półtora roku, było – jeżeli się nie mylę – już chyba pięć razy nowelizowane, w tym trzy nowelizacje wprowadzono w tym roku, ostatnia była chyba najdalej idąca, zawierała liczne zmiany. Rozumiem potrzebę nawet częstej nowelizacji. Wszystko byłoby „do strawienia”, gdyby wydawano jednocześnie jednolite teksty tych ustaw. Tego nie ma, mimo że ustawa często zobowiązuje odpowiedniego ministra, a w sprawach finansowych zazwyczaj ministra finansów, do publikowania jednolitego tekstu. Tego gminy nie mogą się jakoś doczekać.

Chciałem przekazać państwu, że w ubiegły piątek ukonstytuowało się w Poznaniu, jeżeli dobrze powtórzę nazwę, Stowarzyszenie Skarbników Gmin Polskich lub w Polsce. Jest to nowa organizacja, która zrzesza, jak wynika z nazwy, skarbników. Jest ich w Polsce mniej więcej 2. 500. Oni te przepisy prawne

stosują w codziennej praktyce i na ten temat mają najwięcej do powiedzenia. Mówię o tym, ponieważ zostałem zaproszony na ten pierwszy zjazd w Poznaniu i słyszałem bardzo wiele krytycznych uwag pod adresem niestabilnych podstaw prawnych działalności finansowo-budżetowej gmin. Tyle w skrócie na ten temat. To jest trochę związane ze stabilnością, ale także wykracza poza kwestię stabilności przepisów prawnych. Pani doktor Gilewska i jeszcze ktoś z moich poprzedników mówił już o tym, zresztą wynika to z ustawy, gminy powinny w odpowiednim czasie przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego, przed przystąpieniem do planów budżetowych i finansowych na rok przyszły otrzymać niezbędne informacje, w tym także dane dotyczące przypuszczalnych wielkości udziałów, planowanych, projektowanych czy przewidywanych zmian stawek, taryf, cen w następnym roku itd. Do tej pory gminy otrzymują to, jeżeli się nie mylę, zgodnie z ustawą chyba do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Dotychczas bywa tak, że informacje te docierają do gmin wtedy, gdy budżet już dawno powinien być uchwalony i realizowany. Przykład: tegoroczne rozporządzenie ministra finansów o stawkach podatków lokalnych i lokalnych opłatach nosiło chyba datę z końca marca, ale gminy otrzymały je dopiero w kwietniu. Jest to duże utrudnienie. Nie będę już mówił o tym, co sygnalizowali skarbnicy gminni, o tych dokonywanych w ciągu roku zmianach wysokości udziału. Rozumiem, że jest to spowodowane niejako wyższą koniecznością, związane z trudną sytuacją finansową w budżecie państwa, której konsekwencje ponoszą także gminy. Ale chodzi o możliwe stabilne reguły, o to, by gminy czuły się pewnie, przede wszystkim by mogły planować.

W lutym ub. r. razem z siedzącymi dzisiaj na tej sali koleżankami i kolegami wizytowaliśmy niektóre nowe gminy wybranych landów Niemiec. Byliśmy w pewnym mieście, w którym pokazywano nam projekt budżetu, właściwie już chyba uchwalony budżet. Mówiono o problemach. Przeglądając ten projekt zauważyłem dość wysoką pozycję w porównaniu z pozostałymi planowanymi, czyli na wpływy z tytułu podatku od psów. Zwróciłem na to uwagę z uśmiechem, ale też z pewną dozą rozgoryczenia. Powiedziano, że do tej pory była to jedyna pewna pozycja. Wszystkie pozostałe natomiast były pod znakiem zapytania, tak jak to ma miejsce i u nas.

(Przewodniczący Jerzy Stępień: Ale u nas to nie jest taka pewna pozycja.)

No właśnie.

Chciałem zasygnalizować sprawę, o której stosunkowo mało się mówi, a która jest bardzo istotna, czyli o trybie ustalania subwencji ogólnej dla zarządów gmin. Czas każe mi przejść nad tym do porządku dziennego, co nie oznacza, że problem ten jest rozwiązany. Wbrew pozorom subwencje dla gmin nie są wcale ustalane według tak zobiektyzowanych kryteriów, jak się o tym mówi. Po pierwsze, rodzajów subwencji, jeżeli temu się przyjrzymy, jest chyba co

Profesor E. Tegler

najmniej pięć albo sześć, składają się one na subwencję ogólną. Ta z kolei przeznaczona jest na zadania bieżące w zakresie oświaty lub na inne i zajmuje dość ważną pozycję we wszystkich dochodach budżetowych gminy. Choć wiedziałem, jaka jest odpowiedź, postawiłem także tym skarbnikom pytanie, czy któryś z nich, korzystając z ustalonego w ustawie sposobu wyliczenia subwencji ogólnych, jest dzisiaj w stanie powiedzieć, ile orientacyjnie będzie miał tych subwencji dziś, jutro, pojutrze, za rok, za dwa, za trzy lata. Nikt nie jest w stanie tego powiedzieć. To są wzory matematyczne, które...

(Przewodniczący Jerzy Stępień: Pod które łatwo podstawić różne pozycje.)

Właśnie.

Jeszcze ostatnia sprawa, dobrze, że taka możliwość istnieje. Ustawa przewiduje, zresztą w budżecie była i jest taka rezerwa, dodatkową subwencję ogólną dla gmin. Ostatnio została chyba podzielona. Zacytuję państwu opinię Wojewódzkiego Sejmiku Samorządowego ze Szczecina sprzed paru dni na temat tej rezerwy. „Rezerwa subwencji ogólnej podzielona niesprawiedliwie w stosunku do – to nie jest moje zdanie, powtarzam opinię sejmiku samorządowego – do małych miast i gmin. Nie przewidziano na przykład, żadnych kwot dla gmin dotkniętych pożarami czy suszą. Przyjęte zasady podziału preferują duże miasta, jak Warszawa czy Łódź. Podział stanowi dodatkowe wsparcie dla najbogatszych. Posiedzenie sejmiku krajowego w dniu 10 września br. w tej sprawie uważamy za porażkę dla małych miast i gmin.”

Przytaczam tę opinię jako przykład tego, jak czasem dobre intencje z chwilą dojścia do adresatów są inaczej wprowadzane w życie. To tylko chciałem państwu zasygnalizować.

Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo.

Zgodnie z zapowiedzią ogłaszam dziesięciminutową przerwę dla wytchnienia, a już teraz zapraszam państwa po zakończeniu dyskusji, na godzinę 19.00 do Sali Dębowej naszego dawnego hotelu na kolację. Proszę o tym nie zapomnieć. 10 minut przerwy.

(Przerwa w obradach od godz. 17 min. 34)

(Po przerwie)

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dowiedziałem się, że niektórzy zaatakowani w trakcie dyskusji autorzy poszczególnych referatów chcą się bronić publicznie. Myślę, że jutro będzie na to czas, ale jeśli by nie było dzisiaj jakiejś nadzwyczajnej ilości głosów w dyskusji, mamy jeszcze do kolacji trochę czasu. Wtedy znaleźlibyśmy jeszcze dzisiaj czas na polemiki, na repliki.

Bardzo proszę. Kto z państwa chce zabrać głos w dyskusji, tej zasadniczej jeszcze? Czyżby nie było chętnych? Jeśli tak, to w takim razie bardzo proszę, pani doktor. Pani doktor chciała replikować. Proszę uprzejmie.

Wiceprzewodnicząca Prezydium Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego dr Zyta Gilowska:

Dziękuję bardzo. Może nie tyle replika, ile wyjaśnienia. Mogę o finansach komunalnych mówić cały dzień i nawet mnie to nie męczy. Tu jest tylko kwestia wyjaśnień. Ja, proszę państwa, nie bez powodu tytułowałam swój referat: „Lokalne strategie rozwoju”. Nie miałam zamiaru mówić o systemie finansów lokalnych.

Ale z dyskusji, jaka się wywiązała, przynajmniej z jej fragmentów, wywnioskowałam, iż niektórzy z państwa oczekują takiej dysputy nad stanem finansów lokalnych, nad źródłami dochodów, sposobami rozdziału subwencji itd. Celowo starałam się o tym nie mówić. Powiedziałam już wcześniej, iż niezależnie od obowiązującego ustawodawstwa pewne kwestie można załatwić już dziś, a z innymi gminy nie mogą sobie poradzić same, ponieważ nie mają informacji lub nie umieją tego zrobić.

Wracając jednak do głosów w dyskusji, pragnę powiedzieć, że oczywiście nie miałam pretensji do państwa, ani do rządu, mówiąc, że dla gmin nie ma dostępu do rynku kapitałowego, że rynek kredytów jest płytki, tak się eufemistycznie wyraziłam. Pan marszałek Stelmachowski powiedział, iż w zasadzie kredytów długoterminowych w Polsce nie ma, z czym należy się zgodzić. Nie jest to żal do państwa, bo rynek kapitałowy powstaje stopniowo, latami. Chodzi o coś zupełnie innego. I to był rzeczywiście żal.

Jeśli funkcjonujemy na tak niestabilnym i tak płytkim rynku kapitałowym, to pewne agendy rządowe, na przykład Centralny Urząd Planowania, powinny rutynowo wykonywać niektóre prognozy i przekazywać je wszystkim zainteresowanym, ale nie zmuszając ich do czytania gazet, tylko przekazywać im prognozy niejako urzędowo. Moim zdaniem gminy powinny otrzymywać oficjalne, rządowe lub *quasi* rządowe prognozy stopy procentowej tak, aby mogły na ich podstawie programować strategię swojego rozwoju.

W dyskusji pojawiały się głosy, które są zupełnie zrozumiałe, że dobrze by było, aby gminy miały stabilne i pewne systemy finansowe, aby miały stabilne i pewne źródła dochodów. Żywimy nadzieję, że jeśli zapiszemy coś w ustawie, to coś stanie się faktem.

Moim zdaniem urok stanu przejściowego, który w Polsce w tej chwili ma miejsce, i w którym będziemy funkcjonować jeszcze przez najbliższych parę lat, polega również na tej chwiejności i małej stabilności. Wszelkie próby stabilizowania systemu finansów lokalnych poprzez odpowiednie zapisy ustawowe, muszą być skazane na niepowodzenie, ponieważ nie

Doktor Z. Gilowska

ustabilizujemy systemu finansów lokalnych pewniej niż budżetu całego systemu finansów publicznych. System finansów lokalnych musi podlegać zmianom tak, jak cały system finansów publicznych i wraz z tym systemem będzie się stabilizował.

Przykro mi to mówić, ale z ekonomicznego punktu widzenia to jest konieczność i innego wyjścia po prostu nie ma. Można oczywiście odpowiednimi zapisami ustawowymi stabilizować uprawnienia gmin, mianowicie nie zmieniać systemu finansowego, w jakim gminy funkcjonują, wtedy, kiedy na taką zmianę jest już zdecydowanie za późno; na przykład na początku roku budżetowego.

W dyskusji padło bardzo słuszne stwierdzenie, że system subwencjonowania, który obecnie obowiązuje, jest tak niesłychanie skomplikowany, że mało kto go rozumie. Podzielałam ten pogląd, aczkolwiek system nie jest aż tak bardzo skomplikowany. Pozwolę sobie przypomnieć, że dwa lata temu, kiedy ważyły się losy ustawy o dochodach gmin, miłościwie nam do dzisiaj obowiązującej, część dyskutantów miała zastrzeżenia do prymitywizmu tego rozstrzygnięcia.

Głosy w dyskusji były takie, że należy wyczelować system subwencjonowania, czyli sprawić, aby był on jeszcze bardziej skomplikowany, ponieważ jest to tak ważne źródło środków dla gminy, wyrównujące możliwości, że tutaj trzeba bardzo dokładnie wszystko określić.

A więc ten system, który obecnie obowiązuje, był odbierany jako prymitywny i były obawy, że nie będzie dobrze funkcjonował. W tej chwili określamy ten system jako zbyt skomplikowany. Moim zdaniem ani jedni, ani drudzy nie mieli racji. Dwa lata temu trudno było przewidzieć, jak sobie gminy będą radziły finansowo i jakie będzie zapotrzebowanie na tego rodzaju cyzelujące poprawki poprzez system subwencjonowania.

Wydaje mi się, że te propozycje rozdziału subwencji, które są zawarte w projektach ustaw, na przykład pani profesor Romanowskiej, czy w rządowym projekcie ustawy o finansach gmin, aczkolwiek bardzo różnią się od siebie, to jednak bardzo upraszczają system. Jest prawie pewne, że będziemy w najbliższym czasie mieli do czynienia z systemem łatwiejszym.

Wydaje mi się również, być może jestem w błędzie, że rzeczywiście chyba mało osób zadało sobie trud dokładnego zapoznania się z postanowieniami ustawy o dochodach. Bo bardzo rzetelna lektura tej ustawy musiałaby doprowadzić do poglądu, że ten system jest co prawda skomplikowany, ale nie aż tak bardzo. Jest on do zrozumienia.

Nie ulega wątpliwości, że z tego systemu subwencji, jaki obecnie obowiązuje, i który zapewne będzie obowiązywał w przyszłości, nie będzie można wnioskować o rozmiarze subwencji w roku przyszłym. To jest poważny mankament.

Jeśli będziemy wiązać łączną kwotę subwencji czy to z planowanymi wydatkami budżetu państwa

w pewnych częściach, czy to z szacowanymi przyszłymi wpływami z niektórych podatków, to najpierw trzeba mieć szacunek globalny, a później dopiero do szacunku globalnego trzeba dostosować sposób rozdziału między gminy i dopiero do tego sposobu rozdziału między gminy mogą się przymierzać poszczególne gminy.

Wszelkie próby zobiektywizowania systemu subwencjonowania powinny w naszych warunkach pójść przede wszystkim w kierunku zobiektywizowania łącznej kwoty subwencji. Żebyśmy co rok nie przeżywali horroru pod tytułem „metamorfozy subwencji”. W tym roku było siedem odsłon. Siedem razy Ministerstwo Finansów zmieniało globalny rachunek dochodów i wydatków gmin. A łączna kwota subwencji jest różnicą między szacowanymi globalnymi wydatkami i globalnymi dochodami. To było siedmiokrotnie zmieniane. Żeby tych metamorfoz w finansach nie przeżywać, trzeba przenieść je na innego rodzaju dziedziny aktywności, musimy się zgodzić na wiązanie łącznej kwoty subwencji z szacunkami albo wydatków budżetowych, albo wpływów podatkowych. To wszystko sprawi, iż kilka miesięcy przed uchwaleniem budżetu na pewno żadna gmina nie będzie umiała powiedzieć, ile to będzie w niej wynosić.

I ostatnia sprawa, która mnie tu najbardziej poruszyła, to kwestia rozdziału rezerwy subwencji, o której mówił ostatni z panów dyskutantów. Najpierw generalna uwaga: drugi rok z rzędu Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, pełniący przejściowo obowiązki ogólnopolskiej reprezentacji gmin, brał udział w podziale tych środków, czyli w podziale rezerwy subwencji.

Sposoby podziału tych kwot w ubiegłym roku i w tym roku całkowicie i zdecydowanie różnią się od siebie. Sądzę, że to jest najlepszy dowód na to, iż Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego bardzo rzetelnie podszedł do kwestii podziału rezerw i samego problemu rezerwy, traktując rezerwy zgodnie z wolą ustawodawcy jako amortyzację systemu finansowego. Skoro amortyzacja, to podział rezerwy subwencji musi uwzględniać elementy, które pojawiają się na bieżąco w realizacji przez gminy dochodów i które sprawiają, iż system finansowy odbiega od intencji ustawodawcy.

Innego rodzaju przyczyny sprawiły, że rozdział kwot subwencji w ubiegłym roku był obciążony całym szeregiem błędów i łączna kwota rezerwy poszła właśnie na niwelowanie najgorszych skutków tych błędów, a zupełnie inne rodzaje przyczyn sprawiły, iż w tym roku należało przekazać pewne kwoty dodatkowe na przykład dużym miastom.

W ubiegłym roku z rezerwy subwencji, która wynosiła prawie 1,5 bln zł, w pierwszym podejściu większość środków przekazano do gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i małych miast.

W tym roku sytuacja się zmieniła, to muszę powiedzieć wprost. Nastąpiła przecież poważna zmiana systemu podatkowego: z dniem 1 stycznia 1992 r. zniesione zostały cztery podatki, w ich miejsce wpro-

Doktor Z. Gilowska

wadzano nowy podatek – powszechny podatek dochodowy od osób fizycznych, zwany inaczej podatkiem od dochodów osobistych. Ten nowy podatek jest rozdzielany między gminy danego województwa, przejściowo w bardzo prymitywny sposób, według kryterium demograficznego, co sprawiło, iż w ramach każdego województwa nastąpił poważny przepływ dochodów z gmin podatkowo najsilniejszych do gmin ościennych. Zwłaszcza duże miasta, które są silnie podatkowo, straciły bardzo poważne kwoty, co zagraża realizacji tegorocznych budżetów.

Głosy, które się dało słyszeć przy okazji podziału rezerwy w tym roku na Krajowym Sejmiku Samorządu Terytorialnego w dniu 10 września, były trochę takie, jak stanowisko Sejmiku Szczecińskiego. I co z tego, że nastąpił odpływ dochodów z miast, do których powinny trafić, do gmin wiejskich, skoro tak jest bardziej sprawiedliwie.

Otóż chcę powiedzieć, że sprawiedliwość, niestety, nie jest kategorią ekonomiczną i staraliśmy się część środków rezerwy przenieść właśnie tam, gdzie nastąpiła największa niezawiniona, niezgodna z intencją ustawodawcy, wymuszona warunkami technicznymi utrata dochodów.

Co więcej, rezerwa subwencji dzielona jest według procedur demokratycznych, czyli przez głosowanie. W głosowaniu brały również udział te osoby, które następnie to oprostowywują, aczkolwiek ich wnioski zostały przegłosowane, odrzucone przez krajowy sejmik.

Co więcej, proszę sobie wyobrazić, iż ten sposób podziału rezerwy subwencji wcale nie oznacza, że środki trafiają wyłącznie do dużych miast, bo na przykład w województwie warszawskim Warszawa nie dostanie ani grosza, żadna gmina warszawska nie dostanie ani grosza, nic nie dostaną także inne spore miasta. Te pieniądze trafiają tam, gdzie powinny się znaleźć, czyli do tych gmin, które utraciły na prymitywnym, wymuszonym okolicznościami technicznymi, niezawinionym przez nikogo, przejściowym sposobie rozdziału dochodów z tytułu udziału we wpływach podatku dochodowego od osób fizycznych.

Przecież wiemy, że w przyszłości podatek ten, jak wszędzie w cywilizowanych krajach, będzie rozliczany w miejscu zamieszkania. Można potraktować ten okres przejściowy, zapewne dwuletni, jako akt swojej sprawiedliwości dziejowej, ale radziłabym sprawiedliwości tutaj nie mieszać. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo.

Niestety, może się okazać, że najbogatszą gminą w Polsce będzie najprawdopodobniej Ursynów. Ale jedna sprawa w pani wypowiedzi budzi wątpliwość, mianowicie stwierdzenie, że to nie jest skomplikowany system. Pozwolę sobie zauważyć, że to, co nie jest skomplikowane dla pani doktor, okazuje się być jed-

nak dość skomplikowane. A przy okazji – nie wiem, czy pani o tym wie, ale w kręgach parlamentarnych mówi się, że jedyną osobą, której tak naprawdę boi się pan minister Misiąg, jest pani doktor Zyta Gilowska, ponieważ pani potrafi sprawdzić wyliczenia Ministerstwa Finansów. A to zupełnie inaczej ustawia relacje, ponieważ jestem przekonany, że za kilka czy kilkanaście lat będzie się w podręcznikach pisało, że przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych to był okres „misiagizmu”.

Proszę państwa, czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Bardzo proszę, proszę uprzejmie Panie Profesorze. Posypały nam się repliki.

Profesor Zbigniew Witkowski:

Jeśli można w paru zdaniach, ponieważ zostałem wywołany tu przez panie profesor. Otóż, to nie jest tak, że jestem admiratorem czy nadmiernym admiratorem małej konstytucji. Wprost przeciwnie i zdaje się, że pierwsze sformułowanie mojej wypowiedzi nie pozostawiało co do tego żadnych wątpliwości.

Uważam natomiast, że na tle ogólnie słabego tekstu całości małej konstytucji, tekst rozdziału piątego rzeczywiście rysuje się stosunkowo korzystnie. Co więcej, pomimo wszystko twierdzę, że on się jednak broni.

Proszę państwa, z problemem, który podnosiła zwłaszcza pani profesor Romanowska, później również pani profesor Rabska, spotykają się zawsze konstytucjonaliści, kiedy przystępują do pisania projektu konstytucji czy kiedy decydują się losy konstytucji. Przedstawiciele różnych dyscyplin prawa chcą za wszelką cenę zakorzenić, zakotwiczyć w akcie najwyższego rzędu pewne ważne z punktu widzenia danej dyscypliny reguły, zasady. One rzeczywiście częstokroć są istotne, ważne, ale czy rzeczywiście aż poziom karty konstytucyjnej jest niezbędny dla ich zakotwiczenia?

Skłonny byłbym przyznać rację, że pewne reguły dotyczące sfery finansów, dotyczące akurat problematyki samorządu terytorialnego, powinny być bardziej uwidocznione w ustawie konstytucyjnej, byłbym jednak przeciwnikiem nadmiernego rozdymania, rozbudowywania konstytucji. I tak właściwie ta mała konstytucja jest wielką konstytucją, bo jeżeli policzymy wszystko to, co pozostawiono – a praktycznie pozostawiono w mocy 62 artykuły z poprzedniej konstytucji z 1952 r. – i dodamy do tego 78 artykułów nowej małej konstytucji, to mamy konstytucję na miarę konstytucji jugosłowiańskiej, ze szczytu, że tak powiem, okresu rozwoju socjalizmu w Jugosławii, czyli mającą 140 artykułową. Więc to nie do końca jest tak, w każdym razie z mojego punktu widzenia, jak mogło się wydawać się po wysłuchaniu obydwu tych wypowiedzi.

Pani profesor Rabska powiedziała, że właściwie nie ma niczego nowego w piątym rozdziale małej konstytucji. Chyba nie do końca tak jest, bo jeżeli porównamy zapisy rozdziału szóstego obowiązującej

Profesor Z. Witkowski

w dalszym ciągu konstytucji z tymi wszystkimi przepisami, które zostały wykreślone na przestrzeni lat 1989–1992, to okaże się, że pozostało 5 czy 6... 5 artykułów, na które łącznie składa się dosłownie 9 zapisów, postanowień, 9 ustępów. Jeśli choćby z punktu widzenia ilościowego porównamy zapisy rozdziału małej konstytucji, to okaże się, że wprowadzie ilość artykułów pozostaje niezmienna, powiedzmy 6, ale zostaje ten rozdział, czy zapisy w tym rozdziale, poszerzone do siedemnastu postanowień.

W tych postanowieniach, jednak dość obszernych, jeśli się temu przyjrzymy obiektywnie, coś się zawiera, a zawiera się w moim przekonaniu jednak *quantum* pewnych przemyśleń, pewnych doświadczeń, które w dotychczasowej działalności samorządów terytorialnych, funkcjonujących na fundamencie konstytucyjnym, istniejącym od 1990 r. postąpiły, po prostu stały się. Myślę, że jednak są pewne nowe elementy. Zgoda, nie ma tam ani rewolucji ani rewelacji. Ale jest utrwalenie pewnych mechanizmów, które były, i które powinny pozostać na tym poziomie. Nastąpiło doprecyzowanie pewnych rzeczy i jednocześnie nastąpiła cesja, po prostu przekazanie pewnych rozwiązań, które z całą pewnością nie muszą sięgać do poziomu karty konstytucyjnej.

Była tutaj poruszona sprawa organów wykonawczych. Otóż mała konstytucja wyraźnie pozostawia tu sferę swobodnego uznania, chociaż odwołuje się do ustawy w zakresie możliwości kształtowania struktury poza sposobem wyboru organów, stanowiących strukturę organów samorządu. Myślę, że to jest również istotne osiągnięcie, samo w sobie, i to trzeba, jak sądzę, docenić. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo. Rzecz podstawowa, która różni te dwa zapisy, to możliwość budowania wyższych szczebli samorządu terytorialnego. Bez tego zapisu nie byłoby to możliwe. Wydaje mi się, że z tego właśnie powodu ten rozdział się w małej konstytucji znalazł, bo gdyby nie potrzeba budowania samorządu na wyższych szczeblach... Oczywiście, ostatecznie można byłoby się pogodzić z dotychczasową praktyką. Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Profesor Piotr Buczkowski:

Pozwolę sobie, proszę państwa, na kilka drobnych uwag. Skorzystam z przywileju. Podsumuję część głosów w dyskusji i ustosunkuję się do tego, co było mówione pod moim adresem, ale nie tylko.

Otóż, pierwsza rzecz to jest uwaga pana profesora Stelmachowskiego, że nie zgadza się z moją tezą, iż niekorzystny jest rozdział między samorządami terytorialnymi a władzą centralną. Myślę, że w tym, co twierdził pan prof. Stelmachowski, jest dużo racji. Widzimy zróżnicowanie interesów między samorzą-

dem a administracją centralną, co jest korzystne z punktu widzenia przekształceń ustrojowych. Faktycznie można stwierdzić, że samorządy terytorialne są nowym elementem funkcjonującym już w nowej rzeczywistości. Z tego punktu widzenia naturalnym jest konflikt między starą strukturą administracji centralnej, a tym co jest nowe.

Mnie chodziło natomiast o coś innego. Chodziło mi o to, o czym mówili państwo także w dyskusji, m. in. pan profesor Kulesza czy pani profesor Rabska. Otóż, bezwzględnie czeka nas w tej chwili konieczność gruntownej reformy całej administracji państwa. I jeżeli działania zmierzające do reformy administracji centralnej nie będą postrzegane jako działania we wspólnym interesie zarówno rządowym, obywatelskim, jak i samorządowym, to będzie to bardzo duża bariera, utrudniająca przeprowadzenie tej reformy. Znaczy to, że trzeba doprowadzić do tego, żebyśmy myśleli o reformie państwa w kategoriach administracji publicznej, jako obejmującej te dwa człony, niezbędnie ze sobą współgrające.

Taka była moja intencja i myślę, że musi być to podstawowy warunek, który musi być spełniony, żeby ta reforma administracji centralnej, która jest konieczna, i o której tak ładnie mówił pan prof. Kulesza, mogła się powieść.

Podobnie jest z tezą dotyczącą przekazania uprawnień administracji centralnej na poziom wojewódzki czy regionalny. Otóż, muszę powiedzieć, że nie bardzo rozumiem te głosy, które stwierdzają, iż przekazanie tych kompetencji, prowadzenie samorządnych struktur szczebla wojewódzkiego czy regionalnego, musi oznaczać osłabienie państwa. Nigdzie nie mamy do czynienia z taką sytuacją, gdzie regionalizacja spowodowała osłabienie państwa. Wręcz przeciwnie. Dla nas dobrym odniesieniem jest Hiszpania, która była krajem totalitarnym, podobnie jak Polska, choć może z występującą własnością prywatną. Tam jednak naprawdę regiony, które uzyskały autonomię, są najburzliwiej rozwijającymi się ekonomicznie regionami w całej Europie. Przyrost dochodu narodowego w Kraju Basków wynosi ponad 5% rocznie. Jest to wskaźnik nieporównywalny z innymi regionami, a nie oznacza to rozbicia państwa.

Tak więc to są dyskusje już bardziej filozoficznej natury niż powiedzmy osadzone na dokładnych empirycznych danych, jako że z tymi doświadczeniami nie mamy za długo do czynienia.

Druga sprawa, która dla mnie jest bardzo istotna w tej dyskusji, to jest to, co sygnalizowała pani profesor Dębowska-Romanowska. Otóż, faktycznie cały proces legislacyjny jest wadliwy. Po pierwsze, z tych powodów, o których pani profesor mówiła, że nie ma bezpośredniego związku między przygotowaniem projektu a odpowiedzialnością za jego kształt i realizację, ale to jest jedna rzecz i może nie tak istotna. Wydaje mi się, że o wiele ważniejszą sprawą jest to, co swego czasu pan profesor Kieres podnosił na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego, że nie ma u nas praktyki przygotowywania aktów legisla-

Profesor P. Buczkowski

cyjnych łącznie z kompletem aktów wykonawczych, rozporządzeń itd., że to powinien być warunek podstawowy, który musi być spełniony na etapie składania propozycji legislacyjnej, że musimy wiedzieć, jak ta ustawa będzie pracować, prawda? Jakie rozporządzenia będą wydane, w jakim kierunku pójdzie dalsze funkcjonowanie tej ustawy? Niejednokrotnie mamy do czynienia z taką sytuacją i przez ostatnie dwa i pół roku kilkanaście razy samorządy spotykały się z tym, że rozporządzenia wydawane przez poszczególne ministerstwa zmieniały intencje ustawodawcy, prawda? Nie naruszając, oczywiście, zgodności czy legalności, aczkolwiek takie przypadki się zdarzały.

I druga sprawa, też moim zdaniem, bardzo istotna i chyba z punktu widzenia przeprowadzonej reformy administracji publicznej priorytetowa, to jest kwestia przygotowywania kadr, to znaczy nie robimy nic w tym kierunku, żeby już przygotowywać społeczeństwo do wejścia w życie całej reformy. Ale nie dotyczy to tylko administracji państwa, dotyczy to także prywatyzacji, przekształceń własnościowych. Nie myśli się o tym, jak „zagospodarować” te zwolnione, bezrobotne siły, prawda? Jakie mamy strategie docelowe rozwoju regionu czy całego państwa i gdzie będzie można tych ludzi zatrudnić, gdzie można by wskazać im drogę na normalne efektywne funkcjonowanie.

Takich działań się nie podejmuje, a one powinny być pierwszoplanowe. Zresztą są doświadczenia krajów zachodnich, które mogą być znakomicie wykorzystane; to się wszędzie robi. Zanim podejmie się decyzję o restrukturyzacji, już się myśli, jak ta struktura gospodarcza będzie wyglądać.

Tak samo jest w wypadku reformy administracji państwa.

I ostatnia sprawa, którą pani poruszyła, to jest problem reprezentacji gmin. Otóż, nie zgadzam się tutaj z pani tezą, że można przyjąć takie rozwiązanie, że będzie to reprezentacja skupiająca wszystkie organizacje o zasięgu ogólnokrajowym. Z dwóch względów.

Po pierwsze, co to znaczy reprezentacja o zasięgu ogólnokrajowym? Czy jest to organizacja, powiedzmy, taka jak sejmik krajowy, związek miast, unia miasteczek, która reprezentuje interesy określonego typu gmin? Czy to znaczy, że sejmik krajowy jest troszeczkę inną strukturą, bo jeżeli tak jest, to pojawia się pytanie, czy na przykład związek gmin uzdrowiskowych jest reprezentacją ogólnokrajową? Jest, prawda? Czy związek gmin zabytkowych jest reprezentacją? No, jest, bo w każdej gminie są zabytki. I tak dalej można by mnożyć. Problemem podstawowym jest natomiast efektywność działania takiej organizacji. Nasze, już ponaddwuletnie, doświadczenia wskazują na to, że musimy mieć bezwzględnie ustawowe umocowanie jakiejkolwiek organizacji samorządu terytorialnego, która byłaby traktowana jako reprezentacja samorządu. Po to, żeby zapobiec wielu rzeczom; pierwsza dotyczy tego, że różne interesy kierują różnymi typami gmin i to trzeba jakoś pogodzić. Na szczeblu

państwa inaczej to wygląda niż na szczeblu poszczególnych gmin, to przykład, o którym mówiła pani Gilowska, podziału rezerwy subwencji w zeszłym roku i w tym roku, dostatecznie dobrze wskazuje, że inne kryteria musieliśmy obiektywnie przyjąć w zeszłym roku, ponieważ ten system finansowy inaczej funkcjonował niż roku.

Natomiast druga sprawa to jest to, co przytoczył nam pan profesor Tegler w przypadku sejmiku krajowego. Decyzję o podziale rezerwy subwencji podjęto w sposób demokratyczny i niestety, tak jest w każdym systemie demokratycznym, istnieje pewna grupa, która została przegłosowana.

Uważam, że nie jest porażką samorządności, jak to zwerbalizował sejmik szczeciński, fakt, iż podjęto taką decyzję; natomiast porażką samorządności jest to, że próbuje upowszechniać przekonanie, że przegłosowana mniejszość, która ma inne poglądy, stara się w dalszym ciągu przeforsować swoje stanowisk. Tak samo porażką demokracji są działania niektórych polityków w naszym kraju, szczególnie z ostatniej ekipy rządowej, które podważają rozwój sytuacji politycznej i to, co się w tej chwili działo. Tak że jest to bardzo niebezpieczny precedens i jeśli będziemy pomagać w upowszechnianiu tego typu postaw, nastawień i działań, to jest bardzo duże zagrożenie dla funkcjonowania całej demokracji, jak sądzę. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, pani profesor Dębowska-Romanowska. Ten system niestety dzisiaj chyba nie działa... A nie, działa – trzeba wcisnąć ostatni guzik.

Profesor**Teresa Dębowska-Romanowska:**

Myślę, że tu nie chodzi o polemiki, ale sytuacja w istocie dojrzała, żeby już myśleć o zasadach wyłaniania krajowej reprezentacji gmin. Chciałam poruszyć od razu dwie kwestie.

Przedstawiłam pewną swoją wizję, która wcale nie jest uprawniona albo lepsza czy gorsza. To jest sprawa inicjatywy senackiej, tak jak na Senacie spoczywały kwestie inicjacji samorządu terytorialnego. Dlaczego? Dlatego, że jak gdyby przed nami stoi kwestia kategoryzacji gmin, one bardzo silnie to podkreślają.

Sposób wyłaniania tej reprezentacji jest niestety bardzo trudny, ale jest ona potrzebna dwojako: w kwestiach finansowych oraz przy opiniowaniu procesu legislacyjnego z odpowiedzialnością. Oczywiście, bez współinicjatywy albo np. prawa inicjatywy, bo wyrażenia opinii, która ma jakiś wpływ na tok prac legislacyjnych, nie możemy sobie wyobrazić dalszego ciągu. Jest to niestety trudna sprawa.

Jestem przekonana, że samoistnie kształtujące się związki gminne o zasięgu ogólnokrajowym, wyrażające interesy grupowe gmin, powinny być brane ustawowo pod uwagę w prawach legislacyjnych, które ich bezpośrednio dotyczą. Tylko to miałam na myśli.

Profesor T. Dębowska-Romanowska

Czyli inaczej mówiąc, trzymając się gmin zabytkowych, jednak przy ustawie o zabytkach... To jest przykład śmieszny, ale jest jasne, o co chodzi.

Teraz muszę przyznać, że bardzo źle to przyjąłem – w takim razie dodam, że nie padło ani jedno słowo o Trybunale Konstytucyjnym, a pora, żeby padło. Wiele spraw ewidentnie naruszających ustawę o samorządzie terytorialnym nie zostało podjętych z urzędu przez Trybunał Konstytucyjny, a to gremium było przecież powołane po to, by chronić organiczny charakter ustawy o samorządzie terytorialnym. Nie zrobiło tego.

Mało tego, nie ustosunkowało się pośrednio do zasad wyłaniania ordynacji wyborczej do krajowego sejmiku samorządowego. Nie zajęło stanowiska, czy w przyszłości taka albo inna organizacja nada mu konstytucyjnie charakter reprezentacji gmin. Tak, jak to jest w tej chwili, jak państwo oboje byli uprzejmi powiedzieć, jest daleko do związania z gminami i to nie jest państwa wina. Spełniacie bardzo ważne role inicjacyjne, nie chcę na ten temat tutaj mówić.

Myślę więc, że ponieważ dyskusja toczy się tak ustrojowo i prawniczo, pora powiedzieć o tym, że Trybunał Konstytucyjny nie wywiązał się ze swoich zadań, nie podjął tych inicjatyw, które były jego obowiązkiem.

I wreszcie nikt z nas nie wyobraża sobie specjalnych dziedzin prawa jako powieści w odcinkach. Ale jakkolwiek oceniamy konstytucję marcową i konstytucję kwietniową, to musimy przyznać, że potrafiły załatwić tę kwestię w paru zdaniach.

Do tego oczywiście dochodzą nowe, wówczas nieznane instytucje życia publicznego. Więc to nie o to chodzi. Ale jeden przymiotnik czasami załatwia sprawę, a my wiemy o co chodzi.

Przedmiotem ustawy konstytucyjnej powinna być ochrona praw podmiotowych samorządu, bo inaczej w ogóle traci rację bytu specjalny rozdział. Więc albo tak, albo inaczej. I tylko o tym chciałam powiedzieć. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo.

Chciałem jeszcze tylko wygłosić pewną uwagę na marginesie tej właśnie kwestii, związanej z krajową reprezentacją gminną.

Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego powstał, bo powstać musiał, żeby niejako ratować sytuację, jaka wytworzyła się w wyniku wykreślenia w Sejmie – na wniosek posła, jak pamiętam, Cimoszewicza – rozdziału o Krajowym Związku Gmin. Był przecież taki związek, przewidziany w ustawie. Teraz na wniosek posła Sejm właściwie bez dyskusji zdecydował o usunięciu tego rozdziału. W związku z tym później powstał problem, co z reprezentacją krajową, i powstał Krajowy Sejmik Samorządowy, na pewno nie przeciwko ustawie, ale obok niej. Stało się tak, jak się stało.

W trakcie ostatnich prac nad małą konstytucją, dopisaliśmy do tekstu sejmowego jeszcze jeden artykuł mniej więcej tej treści, że zasady zrzeszania się gmin oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych określa ustawa. I ten przepis, ta poprawka zyskała akceptację nadzwyczajnej komisji sejmowej, więc jest szansa, że nie zostanie odrzucona przez Sejm. A jeśli tak, to w tej sytuacji zrodzi się obowiązek napisania takiej ustawy, która by uregulowała zasady reprezentowania interesów samorządu terytorialnego wobec gmin. Myślę, że tutaj padły jakby dwie deklaracje współpracy nad tekstem takiej ustawy. Czy dobrze zrozumiałem? W tej sytuacji Senat może mógłby wystąpić z inicjatywą ustawodawczą, tym bardziej, że rzeczywiście dopisaliśmy ten przepis o małej konstytucji.

Bardzo proszę, Panie Senatorze, cieszę się bardzo, że przyjechał pan tutaj i od początku bierze pan udział w naszym seminarium.

Senator Mieczysław Ustasiak:

Pragnę zabrać głos w związku z wypowiedziami na temat regionalizacji.

Zgadzam się całkowicie z obawami profesora Stelmachowskiego o stabilność państwa w momencie, kiedy zaczynają się nasilać próby wprowadzenia regionalizacji.

Profesor Buczkowski uzasadnia skuteczność regionalizacji przykładem Hiszpanii, Kraju Basków. Różnica między Polską i Hiszpanią jest między innymi taka, że u nas nie ma aspiracji separatystycznych, które występują w Hiszpanii. Bardzo dobrze, że ich nie ma i nie próbujemy sprowadzać Polski do Hiszpanii. Polska jest zwarta etnicznie, gospodarczo, kulturowo i wszelkie próby rozbicia tej zwartej struktury przyniosą tylko szkody. Inaczej sytuacja wygląda tam, inaczej w Polsce.

Dlatego uważam, iż próby forsowania regionalizacji są wielkim zagrożeniem dla stabilności państwa.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Widzę, że wyprzedzamy już jutrzejsze tematy, bo jutrzejszy dzień jest przede wszystkim poświęcony problemom drugiego szczebla samorządu terytorialnego i kwestiom z wiązonym ze szczeblem pośrednim między centrum państwa a samorządem terytorialnym. Ale naturalnie, takie głosy musiały się dzisiaj pojawić, co dobrze wróży na jutro.

Proszę państwa, jest już prawie pół do siódmej. Myślę, że trochę czasu potrzebujemy jeszcze przed kolacją, na którą już państwa zapraszałem. Jeszcze raz serdecznie to zaproszenie ponawiam. A zatem o godzinie 19.00 bardzo proszę o przybycie do Sali Dębowej w restauracji w Starym Domu Poselskim.

Mam nadzieję, że pan marszałek Chełkowski również zaszczyci nas swoją obecnością. Zapraszam także wszystkich dziennikarzy i wszystkich państwa, którzy są tutaj obecni. A zatem do zobaczenia za pół godziny.

(Przerwa w obradach do dnia 30.09.1992 r.)

(Wznowienie obrad seminarium 30 września 1992 r. o godzinie 9 minut 7)

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Wznawiam obrady drugiego dnia seminarium.

Wczoraj zastanawialiśmy się nad dotychczasowym kształtem samorządu i z przyjemnością skonstatowaliśmy, że odpowiada on wymogom europejskim. Dzisiaj pora na to, abyśmy zastanowili się nad przyszłością samorządu i administracji publicznej w Polsce w ogóle. Fakt, że wczoraj w dyskusji wielokrotnie poruszano ten problem świadczy o tym, że jest to temat niezwykle frapujący i zapowiada się interesująca dyskusja.

Panie Profesorze, bardzo proszę o pierwszy referat.

Pan profesor Karol Podgórski związany jest z Komisją Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej od samego początku jej istnienia. Warto może podkreślić, co zresztą wielokrotnie czyniłem w przeszłości, że prace nad ustawą o samorządzie terytorialnym rozpoczęliśmy właściwie od projektu, ogłoszonego w prasie jesienią 1989 r., autorstwa profesora Podgórskiego. Oczywiście, prace nad tym projektem trwały długo, rozpoczęły się – jak sądzę – na początku lat osiemdziesiątych. W każdym razie był to pierwszy dokument, od którego zaczynaliśmy naszą pracę. Okazuje się, że pan profesor jest ciągle w czołówce osób zajmujących się samorządem. Bardzo proszę.

Profesor Karol Podgórski:

Bardzo mi miło, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo!

Chciałbym powiedzieć parę słów na temat tego, jak – według mnie – będzie wyglądała najbliższa przyszłość. Sądzę, że to, co pozwalam sobie państwu przedstawić, będzie nawiązywało do następnego wystąpienia pana doktora Lecha Mażewskiego, który ma mówić o tym trzecim szczeblu – województwie.

Ustawa z 8 marca 1990 r. już w tytule zapowiada, że powołany jej przepisami samorząd mieszkańców gminy, stanowiących z mocy prawa wspólnotę samorządową, nie będzie ograniczony tylko do tego szczebla. Także art. 5 konstytucji, gwarantując udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy, nie zawiera w sobie ograniczeń systemu samorządów tylko do szczebla gminy. Ograniczeń takich nie znaj-

dziemy również w przepisach art. 43-47 konstytucji, poświęconych regulacji istotnych zagadnień gminy jako podstawowej jednostki samorządu powszechnego. Przepisy te odpowiadają bowiem potrzebom czasów, w których były formułowane. Zresztą już wówczas zdawaliśmy sobie sprawę, że struktura samorządowa będzie wymagała dalszej rozbudowy, czego dowodem są choćby przepisy ustawy z 8 marca, wprowadzające organy tego samorządu na szczeblu wojewódzkim w postaci reprezentacji gmin określonej jako sejmik samorządowy.

Tak na marginesie. Wprowadzenie sejmiku stało się zapewne podstawą zmiany tytułu ustawy w trakcie procesu legislacyjnego, ponieważ w pierwszym etapie tego procesu ustawa nosiła jeszcze tytuł: „Ustawa o samorządzie gminnym”.

Twórcy samorządu gminnego zakładali, że problemy szczebli pośrednich są na tyle istotnymi sprawami publicznymi i politycznymi, że nie należy narzucać społeczeństwu rozwiązań na samym wstępie przebudowy administracji publicznej. Na pierwszym etapie przebudowę tę ograniczono do gminy, resztę pozostawiając debacie publicznej we właściwym czasie. Prace podjęte nad zespołem ustaw o samorządzie powiatowym oraz szeroka dyskusja nad sprawami regionów świadczą o tym, że ten właściwy czas już nadszedł.

Istniejący system samorządu terytorialnego oparty jest na pojęciu gminy jednolitej, które nie uwzględnia zasadniczych różnic pomiędzy gminami, przede wszystkim z punktu widzenia ich wielkości oraz zdolności realizowania różnorodnych zadań.

Z koncepcji samorządu terytorialnego przedstawionej w art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego wyciągnąć można wniosek o potrzebie zróżnicowania gmin. Jeżeli, według karty, samorząd terytorialny oznacza prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnej do regulowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych, to wydajne się oczywiście potrzeba takiego statusu gmin, który odpowiada określonym ustawowo możliwościom wykonywania zadań przez określone kategorie gmin. Gmina jednolita – w rozumieniu naszej ustawy o samorządzie terytorialnym – powoduje uśrednienie zadań i przejęcie ich części przez administrację rządową ogólną i specjalną. Z punktu widzenia zaspokajania potrzeb poszczególnych członków wspólnoty nie jest

Profesor K. Podgórski

to korzystne ani dla wspólnot samorządowych tworzących gminy, ani dla ich poszczególnych ich członków.

Efektem obecnego statusu gminy jednolitej jest mozaika zadań i kompetencji, wynikająca z powierzenia ich w rezultacie porozumień z organami administracji rządowej. Rodzi to niepewność mieszkańców: gdzie są, a może gdzie mają być załatwiane ich sprawy? Nie podnosi to autorytetu gmin i ich organów. Sytuacja ta w znacznym stopniu spowodowana jest wprowadzeniem do ustawy o samorządzie terytorialnym podziału zadań gminy na własne i zlecone. Pociągnęło to za sobą nie tylko potrzebę utworzenia pozakonstytucyjnych, rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, ale i powstania tzw. ustawy kompetencyjnej, w której przydzielono organom gmin, a nie gminom, będącym podmiotami wykonującymi zadania publiczne, i organom administracji rządowej zadania i kompetencje według niejasnych kryteriów.

W ustawie kompetencyjnej można wskazać przepisy przydzielające te same kompetencje zarówno organom gmin, jak i organom rządowej administracji ogólnej. Ustawowe rozróżnienie własnego i zleconego zakresu działania jest odbiciem samorządnej podmiotowości gminy oraz działalności powierzonej zakresowi administracji rządowej. W obydwu zakresach gmina realizuje zadania określone ustawami. Również jej samorządność ograniczona jest zastrzeżeniami zawartymi w art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie, która dopuszcza przejęcie przez gminę wszystkich zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów. Podział zadań gminy na własne i zlecone ma swoje konsekwencje prawne w sposobie określania zadań, w formie ich finansowania, w środkach nadzoru nad ich realizacją, w procedurze odwoławczej od podejmowanych decyzji administracyjnych oraz w odpowiedzialności za te decyzje. Własny zakres działania gminy określony jest w art. 6 ustawy o samorządzie, przy pomocy klauzuli generalnej. Domniemanie, kompetencje gminy w sferze zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gmina może wykonywać te zadania według własnego uznania, związana jest jedynie przepisami ustaw, przy czym wyjątki od ogólnej kompetencji gminy są możliwe wyłącznie w drodze ustawowej, jako tzw. obowiązkowe zadania własne. Ta uniwersalność zakresu własnego działania gminy jest jedną z podstawowych cech identyfikacyjnych samorządności. Ustawowe ujęcie zadań własnych w formie klauzuli generalnej ma charakter dynamiczny i pozwala gminie na samodzielne, w ramach swego uznania, rozstrzyganie o zakresie podejmowanej działalności.

Przy podejmowaniu i wykonywaniu zadań własnych gminy nie są zobligowane żadnymi zewnętrznymi wytycznymi. Sprzeczne z tą zasadą, określoną w art. 85 ust. 1 ustawy samorządowej, działania gmin

nie były wiążące prawnie i jako takie nieważne. Ustawa, jedynie w określonych przez nią przypadkach, dopuszcza weryfikacyjny nadzór prezesa Rady Ministrów, wojewody oraz, w pewnym ograniczonym zakresie, sejmiku wojewódzkiego.

Przyjęty w ustawie o samorządzie terytorialnym zakres zadań publicznych wykonywanych przez gminy nie obejmuje spraw o znaczeniu ponadgminnym, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkańców więcej niż jednej gminy, a zarazem przekraczających możliwości gminy, a nawet związku międzygminnego. Zadania te są obecnie rozdzielone między różne podmioty i dlatego w ogóle ich się nie realizuje bądź wypełnia się je w sposób, który nie zadowala lokalnych społeczności. Obowiązki te powinny zostać powierzone przyszłym powiatom, jako jednostkom samorządu lokalnego drugiego stopnia. Jako zadania publiczne o charakterze ponadgminnym należałoby traktować te, które zgodnie ze swoją naturą nie poddają się regulacji na szczeblu gminy i nie odpowiadają zdolności realizacyjnej gminy, które wykraczają poza obszar gminy i w swej istocie są niepodzielne.

Przy takim pojmowaniu zadań samorządu powiatowego, jego funkcje okazują się funkcjami komplementarnymi i wyrównawczymi w stosunku do funkcji publicznych samorządu gminnego. Pozostawiając ustalenie zakresu zadań gmin, przyjęte w ustawie o samorządzie w formie klauzuli generalnej, nie można przyjąć takiej samej zasady dla ustalenia owego zakresu na szczeblu powiatu. Zadania samorządu powiatowego powinny zostać określone w ustawie w sposób wyczerpujący, aby nie dopuścić do powstawania luk kompetencyjnych, bądź krzyżowania lub pokrywania się zadań obu szczebli samorządu.

Wyczerpująco określone zadania powiatu na obszarze dużych miast wyłączonych z nowych, a właściwie przywracanych, bo istniejących do roku 1975, jednostek powinny zostać powierzone samorządowi tych miast. W ten sposób, powiaty będą mogły realizować scharakteryzowane zadania ponadgminne, obok dużych miast wypełniających z jednej strony zadania publiczne na podstawie klauzuli generalnej domniemania prawnego właściwości gminy, a z drugiej strony zadania przewidziane dla samorządu powiatowego.

Stosownie do art. 4 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, odpowiedniemu organowi samorządu powiatowego – a nie powiatowi, jak w przypadku gminy – w drodze ustawowej będą mogły zostać powierzone, odpowiednio do zasady pomocniczości, konkretne zadania z zakresu administracji rządowej pierwszej instancji.

Według przygotowanego przez Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego projektu ustawy o samorządzie powiatowym, powiat – jako ponadgminna jednostka samorządowa – ma posiadać osobowość prawną i w związku z tym wykonywać inne niż gmina zadania publiczne, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Przy tym projekt ustawy nie przewiduje dla powiatu żadnych uprawnień kon-

Profesor K. Podgórski

trolnych ani nadzorczych w stosunku do gmin, których zakres działania nie tylko nie powinien ulec ograniczeniu, ale – skutkiem proponowanej likwidacji rejonowych organów rządowej administracji ogólnej i jednoczesnej racjonalizacji określenia kompetencji gminy – ulegnie rozszerzeniu. Oprócz tego, w projekcie przewidziano pozostawienie gminom i nie przejmowanie przez powiaty obowiązków, które obecnie, już jako ich zadania, są wykonywane na szczeblu tych gmin.

Zgodnie ze wspomnianą już, proponowaną zasadą taksatywnego określenia zadań publicznych powiatów, projekt wylicza szczegółowo w czternastu punktach owe zadania, będące w gestii rejonowych i wojewódzkich organów rządowej administracji ogólnej, a także zadania niektórych organów rządowej administracji specjalnej, jak na przykład szkolnictwo ponadpodstawowe i specjalne, szkolnictwo artystyczne i tak dalej.

W projekcie pojawia się wreszcie nowe zadanie, jakim jest organizowanie przez samorząd powiatowy, komunalnych kas oszczędności, jako instytucji samorządowych. W projekcie proponuje się określenie starosty, jako organu samorządowego. Przy czym, w dyskusji nad projektem wysuwana jest propozycja rozważenia udziału wojewody w wyborze kandydata na to stanowisko, przedstawionego radzie powiatu, która ma ostatecznie dokonać wyboru. Jak już wspomniano, starości, jako organowi pierwszej instancji, będą mogły być powierzane w drodze ustawowej zadania z zakresu administracji rządowej.

Jak już mówiłem, projekt proponuje wyłączenie dużych miast z powiatów i powierzenie im zadań podwójnych, a więc zadań gminy i zadań powiatu. Podwójna w tych miastach będzie, naturalnie, rola i zakres uprawnień organów samorządowych, tj. rady miejskiej, zarządu i prezydenta miasta. Złe doświadczenia z przeciągającą się komunalizacją mienia gminnego skłaniają do zaproponowania w ustawie wprowadzającej samorząd powiatowy znacznie uproszczonego trybu wyposażania powiatów w narzędzia niezbędne do realizacji ich zadań.

Osobne zagadnienie stanowi regulacja gospodarki finansowej samorządu. W obecnym stanie prawnym istnieje prowizoryczne rozwiązanie w postaci przedłużonej na rok 1992 ustawy z 1991 r. o dochodach i subwencjonowaniu gmin. Rozwiązanie to jest krytykowane zarówno przez gminy, jak i przez ich krajową reprezentację. Sytuacja ta, przed wprowadzeniem samorządu powiatowego, jest, paradoksalnie, o tyle korzystna, że można przygotować projekt nowej ustawy o finansach samorządu, obejmujący obydwa jego szczeble w sposób łączny, a tym samym dobrze skoordynowany.

W obecnej konstrukcji zarządu terytorialnego występuje i po utworzeniu powiatów nadal będzie występował ewidentny brak organizacji pośredniej między obydwojoma szczeblami samorządu lokalnego

a szczeblem państwa. Luki tej nie wypełnia dzisiejsze województwo, będące w swej istocie jednostką zdekoncentrowanej administracji rządowej, bez jakiegokolwiek partycypacji społecznej. Zauważono już, że powstanie samorządu terytorialnego w paradoksalny sposób spowodowało nasilenie działań centralizacyjnych w administracji rządowej. Przykładem jest utworzenie, jednocześnie z samorządem gminy, wspomnianych już rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, które przejęły zadania w części należące poprzednio do organów gmin. Powstaniu samorządu terytorialnego towarzyszy tworzenie licznych nowych organów administracji specjalnej, takich jak: inspekcja ochrony środowiska, aparat ochrony przyrody, kuratoria oświaty prowadzące szkoły ogólnokształcące, należące dawniej do organów gminy, i wiele innych.

Działający na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym sejmik samorządowy, będąc prawie wyłącznie reprezentacją gmin wobec organów administracji rządowej stopnia wojewódzkiego, posiada niezwykle ograniczone kompetencje. Jego sytuację charakteryzuje brak osobowości prawnej i związany z tym brak własnych dochodów oraz utrzymywanie się z dobrowolnych przecież składek gmin. Do słabości samorządu przyczynia się także nie uregulowana sytuacja prawna reprezentacji krajowej – o czym była wczoraj mowa – uznanej zresztą oficjalnie tylko w prawie budżetowym i tymczasowej ustawie o dochodach i subwencjonowaniu gmin. Wypełnienie wskazanej luki organizacyjnej pomiędzy jednostkami samorządu a państwem powinno służyć województwu, jako samorządowa konferencja terytorialna, a zarazem podmiot w pełni zdecentralizowanej administracji państwa.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Proszę teraz pana posła Lecha Mażewskiego, który w zeszłym roku dał się poznać jako autor bardzo oryginalnych rozwiązań, dotyczących samorządu terytorialnego. Poprosiłem pana posła, aby był uprzejmy przedstawić nam swoje aktualne przemyślenia w formie referatu. Dziękuję bardzo za przybycie.

Posel Lech Mażewski:

Dziękuję. Pan Przewodniczący jest niezmiernie łaskaw mówiąc tak eufemistycznie „oryginalne przemyślenia”. Pamiętamy, że w ubiegłym roku określano to bardziej jednoznacznie: podział Polski na dzielnice, rozbiór, względnie germanizacja i wyprzedaż Polski Niemcom. Nie zapominajmy, jak to było naprawdę i z jakiej perspektywy na to patrzono. Oczywiście, nie takie były moje cele, ale tak to określano w przybliżeniu.

(Przewodniczący Jerzy Stępień: Ale nie na tej sali.)

Oczywiście.

Proszę Państwa!

Posel L. Mażewski

Chciałem powiedzieć, jak wyobrażam sobie przyszłość województwa w Polsce. W moim przekonaniu pytanie o tę przyszłość nie jest pytaniem na dziś. Trzeba je jednak stawiać jeszcze dzisiaj, żeby wiedzieć, co mamy robić. Nie jest to natomiast problem, który dziś w ogóle moglibyśmy rozstrzygać. Oczywiście, że tego typu refleksja jest konieczna, aby móc uchwycić jakiś plan główny, jak mówi prezydent, przemian strukturalnych państwa. W moim przekonaniu, musi być spełnionych kilka warunków, żeby doszło do momentu, w którym będzie można realnie postawić pytanie o przyszłość województwa.

Pierwszy warunek, dla mnie oczywisty, dotyczy powiatu. Ponieważ mówił o tym przed chwilą pan profesor Podgórski, nie będę wypowiadał się na ten temat. Bez zbudowania powiatu ziemskiego, grodzkiego czy miasta wydzielonego z powiatu, bez opracowania nowego sposobu zarządzania dużymi miastami, liczącymi trzysta i więcej tysięcy mieszkańców i stanowiącymi aglomeracje, czyli bez utworzenia metropolii, nie mamy po co zabierać się do reformowania województwa w kierunku przeze mnie pożądanym, to znaczy w kierunku regionalnym. W Polsce nie ma w tej chwili zaplecza, nie ma tej społecznej substancji regionalnej może poza dwoma czy trzema miejscami w Polsce. Ta substancja musi zostać wytworzona, żeby proces reformowania państwa mógł mieć w miarę naturalny charakter. To sprawa oczywista.

Mniej zrozumiała, ale o tym też chciałem powiedzieć, jest kwestia metropolii, nowego sposobu zarządzania miastami, które mają uprawnienia miast wydzielonych z powiatu. Dlatego jest nam potrzebna ustawa powiatowa. Jednocześnie te związki metropolitarne mogą pełnić jeszcze dodatkowe, już bardzo ograniczone funkcje, związane z planowaniem przestrzennym, ustalaniem strategii rozwoju aglomeracji czy całych metropolii i dysponowaniem budżetem wyrównawczym, który służyłby wspieraniu pewnych inwestycji i działań infrastrukturalnych w ramach całej metropolii.

Teraz ten „ruszt”, na którym powinniśmy oprzeć strukturę terytorialną państwa. Rysowałyby się następująco. Z jednej strony układ prowincjonalny czy lokalny w postaci powiatu ziemskiego, z drugiej układ metropolitalny dużych czy wielkich jednostek miejskich razem z przyległymi ośrodkami miejskimi. Wyobrażam sobie, że tych jednostek metropolitalnych mogłoby być w Polsce 7–8, mniej więcej tyle ile dzisiaj. Takim miejscem eksperymentu metropolitalnego, bitwy o ten ustrój jest, oczywiście, Warszawa. Projekt ustawy o metropolitalnym związku warszawskim jest w tej chwili w Sejmie. Jeśli uda się nam uchwalić ten nowy sposób zarządzania wielkimi miastami w Polsce, uda się przyjąć go dla Warszawy, otworzymy sobie – jak sądzę – drogę do przemian strukturalnych w ramach innych wielkich ośrodków miejskich. Spowoduje to utworzenie jakby nowych

węzłów strukturalizacyjnych w zakresie struktury państwa polskiego.

Oczekiwałem, jeśli chodzi o przestrzenny efekt tych działań, że powiaty ziemskie i grodzkie otworzą się mniej więcej w takim przestrzennym wymiarze, jak to było przed 1975 r. Zgadzam się z panem senatorem Stępnem, że Polska, generalnie biorąc, ma charakter powiatowy. Oczywiście, może być trochę więcej powiatów, może być trochę mniej, to nie jest istotne. Przez 18 lat coś się w tym względzie zdarzyło. Chodzi mi o to, że powiatów ziemskich będzie raczej 250 niż 100. W sumie powiatów ziemskich i miast wydzielonych z powiatów będzie w przybliżeniu 300, a nie na przykład sto czy sto kilkanaście, padały takie propozycje. Będzie to rzucało nam, o czym też wiemy, wyzwanie, bo utworzenie powiatów w sensie przestrzennym to wyzwanie, które można określić koniecznością zmian granic dzisiejszych województw.

Jest bardzo istotne pytanie, ile ma być tych nowych województw? Jak państwo wiedzą, padają różne odpowiedzi. Chciałbym od razu sformułować bardzo wyraźnie tezę, że jeśli przyjmiemy koncepcję rozszerzenia dwudziestu kilku województw do trzydziestu, to – w moim przekonaniu – zamykamy drogę do dalszych przemian strukturalnych w zakresie struktury państwa polskiego albo w sposób niezwykle istotny ją utrudniamy. Jeśli dzisiaj te dwadzieścia kilka czy trzydzieści ośrodków byłoby województwami po przemianach powiatowych, wtedy w Sejmie pojawiłoby się *lobby* tych średnich miast i nie pozwoli na żadne inne przemiany strukturalne.

Polska powinna mieć inny ustrój terytorialny. Dlatego po tych przemianach powiatowych musimy osiągnąć maksymalną ilość 17 województw, co oznacza powrót do historycznego stanu sprzed 1975 r. Nie ukrywam, oczywiście, że każda mniejsza liczba 12–14 województw satysfakcjonowałaby mnie dużo bardziej. Myślę, że z punktu widzenia dalszych przemian w strukturze państwa i z punktu widzenia funkcjonowania państwa byłaby ilością optymalną. Proponowana liczba 12–14, czyli tyle ile rok temu znajdowało się w komisji czy zespole kierowanym przez dyrektora Sulmierskiego, zostało dzisiaj przyjęte jako efekt końcowy prac w zakresie struktury przestrzennej Polski. Tyle, jeśli chodzi o istotne przekształcenia przestrzenne.

Skutkiem powołania do życia powiatów, metropolii będą również jeszcze dwie rzeczy. Dzięki temu wyraźnie rozgraniczymy tę sferę kompetencji lokalnych czy komunalnych, które należą do samorządu terytorialnego i całą sferę kompetencji, które na pewno do niego nie należą. Pojawi się pytanie, do kogo należą? Czy tylko do rządu i jego agend terenowych, czy też do przyszłych regionów, w jakiegokolwiek byłyby postaci. Istotne w tym myśleniu jest to, że przyszłe regiony, w sensie kompetencyjnym, nie będą mogły powstać kosztem uprawnień układu lokalnego. Powołując powiat i metropolię, zdefiniujemy zasięg kompetencyjny układu lokalnego. Wtedy także region, jeśli w sensie kompetencyjnym w Polsce po-

Poseł L. Mażewski

wstanie, to stanie się to tylko kosztem uprawnień układu centralnego. Układ centralny będzie musiał albo będzie zmuszony – co jest wersją bardziej prawdopodobną – do rezygnacji z części uprawnień, które dzisiaj ma.

I druga niezwykle istotna rzecz z punktu widzenia narastania substancji regionalnej „od dołu”, związanej z powstaniem powiatu i metropolii, polega na tym, że dzięki powstaniu takich instytucji w Polsce odrodzi się elita lokalna, elita prowincjonalna. Używam słowa „prowincjonalna” w bardzo pozytywnym sensie, chciałbym żeby było oczywiste, że nie w znaczeniu: Warszawa – prowincja, bo ja nie jestem z Warszawy, lecz z Gdańska; to świetne miasto. Pozwalam sobie używać tego określenia w odniesieniu do tych wszystkich ośrodków, które nie są, w takim znaczeniu warszawskie. Odrodzi się zatem elita prowincjonalna, która musi istnieć, aby były możliwe dalsze przemiany strukturalne i aby można było odnowić istniejącą dzisiaj w Polsce elitę rządzącą, która w moim przekonaniu powoli dożywa kresu swoich możliwości w kierowaniu państwem. Nowi ludzie, nowa elita może wyjść tylko z układu lokalnego.

Podsumowując, pragnę powiedzieć, że jeśli uda nam się powołać powiaty i metropolie, to osiągniemy w układzie lokalnym metropolitalnym nowy „ruszt” państwa. Zakładam, że nowych województw, które powstaną w wyniku przekształceń powiatowych, nie będzie więcej niż siedemnaście, a daj, Boże, żeby było ich tylko dwanaście do czternastu. Kompetencyjnie oddzielimy to, co jest samorządowe czy lokalne od tego, co nie jest samorządowe, lokalne. W związku z tym musimy dalej się zastanawiać, jak dzielić kompetencje rządowe. Odbudujemy elitę lokalną czy prowincjonalną, czyli powołamy takich ludzi, którzy w przyszłości będą chcieli uczestniczyć w reformowaniu struktury państwa.

Równolegle z działaniami, o których przed chwilą powiedziałem, muszą występować przemiany na poziomie dzisiejszych czy też przyszłych województw. Obecne województwo administracyjne jest tak zbudowane, że z jednej strony znajduje się wojewoda jako czynnik polityczny czy reprezentant rządu w terenie, z drugiej strony – bardzo ułomna reprezentacja społeczna w postaci sejmiku samorządowego. Zdaję sobie z tego sprawę, ale i tak ze względów oczywistych i bardzo pragmatycznych utrzymałbym sejmik samorządowy w kształcie, jaki ma dzisiaj. Nie wolno wzmacniać struktury, która musi się zmienić. Wiemy, że sejmik powinien się zmienić, dlatego musi być taki, jaki dzisiaj jest, żeby podlegał zmianom. Mówiłem już o tym, że jeśli dzisiaj go wzmocnimy, damy mu osobowość prawną i coś jeszcze, to będzie on stanowił – i tak już w Polsce olbrzymi – element oporu przed zmianami strukturalnymi. Zdecydowanie występuję przeciw.

Kwestia struktury sejmiku samorządowego wiąże się z problemem rozstrzygnięcia kształtu wojewódz-

stwa, czyli będzie rozpatrywana dopiero za trzy lata. Musi to dzisiaj tak wyglądać, żebyśmy za trzy lata mogli w ogóle na ten temat dyskutować.

I teraz przechodzę do sprawy przemian. Z punktu widzenia dzisiejszego województwa administracyjnego musi ono zacząć się przekształcać w kierunku decentralizacji funkcjonalnej czy regionalizmu funkcjonalnego.

Może jeszcze jedna uwaga. Proszę państwa, w ciągu ostatnich dwóch lat sformułowano w Polsce co najmniej cztery koncepcje regionalizmu. Czas ten nie jest do końca stracony, ponieważ koncepcje te zostały sformułowane. Powstała bardzo daleko idąca koncepcja państwa federalnego, zgłoszona przez Unię Wielkopolską, koncepcja regionu autonomicznego – m.in. ja byłem jej autorem; kolejna dotyczyła regionu samorządowego – jej autorem jest Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego. W zeszłym roku wreszcie – w komisji, której kierownikiem był pan dyrektor Sulimierski, narodziły się rozwiązania związane z regionalizmem funkcjonalnym. Owoc tych dwóch lat pokazuje, że żadna z tych koncepcji regionalnych nie uzyskała aprobaty. Czy nie jest tak, że mamy do czynienia z odrzuceniem modelu państwa federalnego czy regionu autonomicznego, a uzyskaniem aprobaty dla regionu samorządowego? Nie, tak nie jest. Żadna z tych koncepcji nie ma powszechnej aprobaty czy zgody. Takiej zgody nie ma dzisiaj w Polsce.

W moim przekonaniu nie warto kruszyć kopii o model docelowy czyli o uzyskanie powszechnej zgody. Wydaje mi się, że mimo wszystko, jeśli chodzi o ustrój województwa, należy w Polsce tych przemian dokonywać. Należy – z czym wszyscy czy prawie wszyscy się zgadzamy – dążyć do uzyskania minimum, jakim jest regionalizm funkcjonalny. Co to znaczy? Na bazie dzisiejszych województw w sensie struktury tych województw – tzn. tak jak one dzisiaj terytorialnie wyglądają, przy istnieniu obecnego ustroju wojewódzkiego – powinno się tworzyć pewne instytucje współpracy międzywojewódzkiej. Mogą one *ad hoc* przybierać charakter porozumień, tak jak się to dzieje na Dolnym Śląsku, Pomorzu Nadwiślańskim. Coś w tym kierunku dzieje się w Wielkopolsce. Mogą one jednak przybierać charakter znacznie bardziej zinstytucjonalizowany, tak jak się to wykształciło i funkcjonowało we Francji od lat sześćdziesiątych. Chodzi mianowicie o instytucję zakładu administracyjnego czy publicznego. Polega to na tym, że tworzy się ciało czy instytucję posiadającą osobowość cywilnoprawną i publicznoprawną, do jej zarządu wchodzi wojewodowie współpracujących ze sobą województw – dyrektorem tego zarządu byłby wojewoda, którego województwo będzie osią przyszłego regionu. Do rady nadzorczej wchodziłoby przedstawiciele samorządu terytorialnego z tych województw, które są objęte zakresem współpracy funkcjonalnej, przedstawiciele samorządu gospodarczego – tych ciał czy korporacji, które są istotne dla funkcjonowania danych województw. Decyzją naczelną, centralną organów administracji państwowej – na poziom

Poseł L. Mażewski

współpracujących ze sobą województw – przekazywane byłyby zakładowi administracyjnemu pewne kompetencje i środki finansowe związane z realizacją owych kompetencji. W ten sposób wytwarzałyby się nowa struktura terytorialna.

Na początek proponuję, co nie spotykało się z żadnym odzewem, bardzo prostą i oczywistą kompetencję, mianowicie przekazanie uprawnień związanych ze ścieżką likwidacyjną w zakresie prywatyzacji na szczebel współpracujących ze sobą wojewodów oraz dołączenie do tego urzędników z delegatur Ministerstwa Przekształceń Własnościowych. Proszę państwa, w tym momencie osiągamy coś bardzo istotnego. Na szczeblu centralnym nie jesteśmy w stanie poradzić sobie z tym, w dużym stopniu, niechcianym mieniem państwowych przedsiębiorstw, które podlegają likwidacji. Znacznie większa szansa poradenia sobie z tym problemem zaistniałaby na szczeblu współpracujących ze sobą województw z jednoczesnym udziałem m.in. przedstawicieli samorządu gospodarczego, dzięki którym łatwiej operować tym niechcianym mieniem państwowym.

Ponadto proponowałbym, żeby 20% środków uzyskanych z prywatyzacji likwidacyjnej pozostawało na poziomie województw, w których te środki są uzyskiwane, w celu pobudzenia rozwoju gospodarczego tych województw. W tym momencie mamy do czynienia z czymś, co nazywa się interesem regionalnym, a czego nie ma dziś w Polsce poza Górnym i Dolnym Śląskiem, być może Wielkopolską, czy Pomorzem Nadwiślańskim. Czyż nie? Wytwarza się nowa kategoria i rzeczywistość społeczna. To właśnie ta substancja regionalna narastająca od dołu.

Kiedy znajdziemy się w pewnej fazie zaawansowania przemian wojewódzkich, związanych z regionalizmem funkcjonalnym, możemy przejść do czegoś, co określam mianem eksperymentu regionalnego. Mówił o tym wczoraj pan profesor Witkowski jako o radykalnie optymistycznej wizji samorządu formułowanej przez liberałów.

Krótko mówiąc, ponowiłbym żądanie, stawiane w czasie debaty nad małą konstytucją, zapisania w ustawie zasadniczej możliwości przekazywania przez parlament części jego uprawnień ustawodawczych ponadgminnym związkom samorządu terytorialnego. Zaznaczam, że w żaden sposób nie obliuguje to parlamentu do przekazania części swoich kompetencji. To parlament decyduje, czy i co przekazuje. Jest to więc jego suwerenna decyzja, a stanowi otwarcie ścieżki. Nie ma natomiast ani żadnego przymusu wykonania, ani zakresu, w jakim ta decyzja miałaby zapaść.

Z drugiej strony, wymagana byłaby inicjatywa ze strony ponadgminnych związków samorządu terytorialnego, czyli sejmików, związków gmin – trudno mi powiedzieć, co jeszcze mogłoby wchodzić w grę – które formułują propozycje statutu autonomicznego czy regionalnego i tam zawierają żądanie odpowied-

nego zakresu kompetencji ustawodawczych, sposobu sprawowania władzy w regionie. Jeszcze raz podkreślam, decyzja dotycząca przekazania owych kompetencji należałaby tylko i wyłącznie do parlamentu, który zdecydowałby o tym, czy zechce z tego skorzystać i w jakim zakresie. Uważam, że aby to w ogóle było możliwe, zakres ten początkowo byłby bardzo skromny. Jest to oczywiste. Tak należałoby zacząć ten regionalny eksperyment. Zgodnie z nazwą, obejmowałby on tylko kilka ośrodków w Polsce, na przykład Górny Śląsk, Wielkopolskę czy Pomorze Nadwiślańskie. Gdyby tego typu rozwiązanie tam się sprawdziło i udało, mogłoby być przeniesione na inne tereny Polski. Przypominałoby to sposób dochodzenia do państwa regionalnego taki, jak dzisiaj jest stosowany w Hiszpanii. Tam ta metoda stosowana jest z powodzeniem.

Jednym słowem, proszę państwa, pytanie o przyszłość województwa należałoby postawić w roku 1995, w momencie, kiedy będziemy mieli powiaty, metropolie, będziemy mieli regionalizm funkcjonalny, czyli przebudowę struktur administracji państwowej na szczeblu wojewódzkim w kierunku owego województwa funkcjonalnego i, być może, będziemy mieli pierwsze przypadki regionalizmu, tego eksperymentu regionalnego.

W tym dopiero momencie w sposób w pełni zasadny, można stawiać pytanie o przyszłość województwa, wówczas bowiem powstają realne siły społeczne, wykształcona jest owa substancja regionalna, ludzka, instytucjonalna, dzięki której to pytanie nie pada w próżnię, odnosi się do realnych sił społecznych.

I uwaga na koniec. Hołdowałem dotychczas „trzy-szczeblowej” wersji podziału terytorialnego Polski, to znaczy gmina, powiat czy metropolia i województwo – region. Dzisiaj chciałem, jeszcze po raz któryś powtórzyć, że rozważałbym w tej chwili model, który nazwałbym układem „trzy i pół szczeblowym”, który sprowadza się do tego, że nie wszystko, co po 1975 roku z owymi nowymi województwami się stało jest zmarnowaniem pieniędzy i zupełnie rozbudzonymi ambicjami 50-tysięcznych miast, które nie będą w stanie spełnić kryteriów nawet dla powiatu grodzkiego. To nie jest do końca tak. Część z tych ośrodków rzeczywiście skorzystała z owego daru Edwarda Gierka, zresztą on też nie czynił tego w tej intencji, lecz w zupełnie innej, ale to nieważne, liczą się efekty.

I proponowałbym dzisiaj taką strukturę – tę „trzy i pół szczeblową” – w dzisiejszych województwach, tych które nie staną się w przyszłości stolicami regionów, będą mieściły się delegatury rządu regionalnego w zakresie administracji specjalnej, która musi się też znajdować na terenie owych przyszłych regionów. Stwarzałoby to sytuację policentryzacji przyszłego układu regionalnego.

Ten układ jest mi najbardziej bliski. Pomorze Nadwiślańskie, na przykład wyglądałoby w ten sposób, że osią i sercem tego układu jest nadmorska metropolia z Gdynią i Gdańskiem, jako dwoma miastami stołecznymi. Na obrzeżu tego układu są trzy miasta

Poseł L. Mażewski

średnie: Słupsk, Toruń, Elbląg, w których mieszczą się agendy rządu regionalnego owego Pomorza Nadwiślańskiego. Razem daje to policentryczny układ regionalny, w którym Gdańsk i Gdynia nie są w stanie zdominować całości Pomorza Nadwiślańskiego. I wszystkie te pięć miast znajduje swoje miejsce w regionie odtworzonym w historycznych granicach Prus Królewskich. Dziękuję państwu.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo panu doktorowi i proszę pana profesora Leona Kieresa, który jest przewodniczącym sejmiku samorządowego we Wrocławiu, członkiem prezydium krajowego sejmiku samorządowego i od kilku miesięcy członkiem Zespołu do spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, którym mam przyjemność kierować. Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Profesor Leon Kieres:

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie!

Stuchając pana posła Mażewskiego spoglądam jednocześnie w przeszłość, to znaczy oceniam pracę komisji pana mecenasa Sulimierskiego, której byliśmy członkami. Pamiętam nasze spory na temat przebudowy organizacji terytorialnej państwa. Za chwilę będę mówił o tej historii, bo musi ona być tutaj, na tej sali, przywołana, by jednocześnie móc formułować koncepcje zmiany owej organizacji terytorialnej państwa, sytuacji administracji państwowej, pozycji samorządu terytorialnego.

Pamiętam te spory, a dzisiaj widzę, że choć wiele spraw nas jeszcze dzieli, to w wielu jednak pomysłach i poglądach zbliżyliśmy się do siebie. Otóż, przypominam sobie ten pierwszy dzień, kiedy pan premier Bielecki zwołał nas do jednej z sal Urzędu Rady Ministrów i kiedy otrzymaliśmy dokument zawierający zadania zespołu, który został nazwany zespołem do spraw zmian w organizacji terytorialnej państwa. I pamiętam, jaki czas nam dano na przygotowanie tej koncepcji.

Pamiętam sformułowania, jakie tam wówczas padały, nie tylko zresztą ze strony przedstawicieli rządu, ale także i niektórych członków tego zespołu. Oto mamy współpracę regionalną w Europie. Europa jest to Europa regionów. Polska musi mieć regionalizację, bo jest to warunek *sine qua non*. Ważny. Nie najistotniejszy, ale na pewno istotny, który umożliwi nam integrację ze strukturami zachodnioeuropejskimi. I w tym okresie, dziewięciu, dziesięciu miesięcy pracy, koncentrowaliśmy się przede wszystkim na zmianach w organizacji terytorialnej państwa.

Bo wtedy przecież sformułowana została koncepcja regionu autonomicznego, do której pan Mażewski się przyznaje i konsekwentnie jej broni. To wtedy, jako reakcja na tę koncepcję, została sformułowana i opracowana pod moim kierunkiem, koncepcja regionu

samorządowego. Przyznaję się tutaj państwu szczerze, a większość z tych, którzy pracowali nad tą koncepcją dobrze o tym wie, że przygotowaliśmy koncepcję regionu samorządowego nie dlatego, że byliśmy do niej przywiązani, że taką właśnie mieliśmy wizję organizacji terytorialnej państwa, ustroju tego państwa, już od zaraz, od 1 stycznia 1992 r. To była koncepcja, którą sformułowaliśmy także jako pewien wyraz stanowiska, poglądu na koncepcję regionu autonomicznego.

Uważaliśmy, że koncepcja regionu autonomicznego nie ma najmniejszych szans realizacji w ówczesnych warunkach – użyję tego skompromitowanego słowa – politycznych, gospodarczych, a także ustrojowych. Uważaliśmy wówczas, że problem leży nie tylko w zmianach w organizacji terytorialnej państwa, ale że zmiany w organizacji terytorialnej państwa powinny być efektem pewnej całościowej wizji modelu ustrojowego naszego państwa. I tak właśnie wówczas postępowaliśmy. Nie taję także, że byliśmy pod wpływem naszych własnych doświadczeń. Doświadczeń osób, które uczyły się wówczas działania, aktywności w życiu publicznym, nabierały doświadczenia, jako działacze samorządowi – znowu niedobre słowo. Ale taka była wówczas sytuacja.

Te właśnie dwie koncepcje wówczas się ścierały i doszło w końcu do tego, do czego dojść musiało. Na końcowym posiedzeniu zespołu, który, jak powiedziałem, postawiony został przed zadaniem trudnym, jeśli nie beznadziejnym, i który wykonywał zadania w określonej sytuacji, zwłaszcza politycznej, który był podzielony wewnętrznie, bo przecież – o tym też trzeba tutaj powiedzieć – koncepcje regionu autonomicznego nie były wówczas formułowane w sposób jednolity.

Są one dzisiaj utożsamiane z panem Mażewskim. Ale wspomniana była już tutaj Unia Wielkopolan. Proszę zająrzeć do materiałów Unii Wielkopolan i koncepcji regionu autonomicznego. To jest to, o czym mówił pan Mażewski; w zasadzie federalizacja państwa. Tam był także określony ustrój tego państwa, była pewna wizja ustrojowa tego państwa. Mogę tutaj, i to bez dezawuowania tej koncepcji, wskazać na takie elementy, na przykład regionu Wielkopolski, jak własne ustawodawstwo karne, system penitencjarny, prawo cywilne.

Proszę państwa, to też była pewna koncepcja, lansowana w ramach tego zespołu. Powiedziałbym, że nie tyle nie spotkała się ona z akceptacją, ile, że była tylko i wyłącznie zauważana. Baliśmy się w ogóle dyskutować na temat tego właśnie projektu, żeby już całkowicie nie pogrzebać szans na wypracowanie pewnego *consensusu*.

Bo trzeba jeszcze powiedzieć, że zespół pana mecenasu Sulimierskiego, choć zbierał „ciągi”, w pewnym stopniu uświadomił jednak politykom potrzebę dyskusji oraz podjęcia prac nad przebudową ustroju państwa i to w trybie pilnym. Uświadomił to politykom, którzy obradują w tej sali i stanowią o losach naszego państwa oraz tym, którzy reprezentują spo-

Profesor L. Kieres

leczności lokalne w gminach czy sejmikach samorządowych i zastanawiają się, jak przezwyciężyć konflikt między dwoma elementami ustrojowymi administracji państwowej: samorządami terytorialnymi i administracją rządową. Ten konflikt niewątpliwie istnieje i ma negatywne skutki dla naszego państwa.

Wychodziliśmy od zadania zmiany organizacji terytorialnej państwa, doszliśmy jednak do wniosku, że jest to tylko fragment, element – a ja uważam, że skutek – pewnej ogólnej wizji przemian ustrojowych. W końcowym dokumencie była rzeczywiście mowa, jak zauważył pan Mażewski, o regionalizacji, ale w zasadzie położyliśmy wówczas nacisk na budowę samorządu terytorialnego drugiego szczebla, czyli na powiaty.

Gdy dzisiaj patrzymy na prace drugiego zespołu, zespołu pana senatora Stępnia, widzimy, że będą one w pewnych dziedzinach dotyczyły także powiatów – to jest m. in. efekt dorobku tamtego pierwszego zespołu. Uznano, wyraźnie to powiem, że jeśli można mówić o jakichkolwiek szansach – a padało nawet słowo „wymuszenie” – dyskusji nad przemianami ustrojowymi, nad koncepcjami dotyczącymi przemian ustrojowych, to muszą one koncentrować się wokół odbudowy, reaktywowania samorządu terytorialnego drugiego szczebla. Jest to właśnie problem powiatów. W dokumencie końcowym, mimo wszystko, nie położono nacisku na regionalizację, chociaż o tym wspomniano.

Mam zaszczyt być członkiem zespołu drugiego, którego losy, jak mi wiadomo, ważą się w tej chwili. Ten zespół, w moim przekonaniu, prawidłowo, uznał – i to nie jest tani komplement – że nie można reformować państwa wycinkowo, segmentami, w tylko wybranych sferach aktywności publicznej. Powinniśmy się zdobyć na wizję przemian całościowych. Niezależnie od tego, kiedy będą realne możliwości polityczne, gospodarcze i organizacyjne wprowadzenia tych zmian, należy wypracować wizję kompleksowych przemian ustrojowych – nie tylko samorząd terytorialny, nie tylko organizacja terytorialna państwa, ale także administracja rządowa, także status urzędnika państwowego, państwowa służba cywilna. Uznaliśmy, że w dużej mierze szanse przebudowy będą uzależnione od statusu urzędników państwowych – ta kadra albo będzie przeszkadzała przemianom ustrojowym, albo nas wspomogła.

Inny problem, który zrodził dylematy w zespole: kiedy przygotowany projekt ustawy wprowadzić w życie? Czy już teraz, stabilizując kadre urzędnicze także w województwach, które ulegną likwidacji? Musimy się liczyć z tym, że ustabilizowana kadra, wzmocniona w swoim statusie pracowniczym i urzędniczym, będzie niewątpliwie hamulcem przemian ustrojowych. Czy może mamy zwlekać z wprowadzeniem tej ustawy w życie?

Zespół przygotował pewne założenia, kilka bardzo ważnych aktów prawnych, i w tej chwili – niestety – wstrzymaliśmy prace, oczekujemy na jakiś impuls polityczny.

I teraz powiem to, co powinienem powiedzieć jako członek tych dwóch zespołów, osoba działająca w ruchu samorządowym, która ma własny pogląd na temat ustroju Rzeczypospolitej, administracji rządowej, samorządów terytorialnych. Otóż: czy regionalizacja jest w Polsce potrzebna?

W pierwszym zespole byłem uznawany za osobę, która – delikatnie rzecz ujmując – sceptycznie odnosiła się do problematyki regionalizacji. Powiem państwu uczciwie dla czego. Nie dlatego, że byłem przeciwnikiem regionalizacji czy też nie dlatego, że dzisiaj jestem zwolennikiem regionalizacji – tak, mogę to dzisiaj powiedzieć: jestem zwolennikiem zmiany w organizacji terytorialnej państwa. Jestem jednak zwolennikiem wypracowania koncepcji szczegółowej, opartej na badaniach i przemyśleniach, uwzględniającej realia, w jakich teraz żyjemy, i to realia brane z różnych płaszczyzn.

Z całą odpowiedzialnością mogę powiedzieć, że w ubiegłym roku, kiedy mówiliśmy o regionalizacji, kiedy ta dyskusja była bardzo ożywiona, budziła wiele sporów i namietności, nie mieliśmy wystarczających przesłanek do tego, by mówić, że regionalizacja jest w Polsce potrzebna. Nie mieliśmy także wystarczających przesłanek, merytorycznie wartościowych, że regionalizacja jest w Polsce niepotrzebna.

Jestem prawnikiem i mogę się poruszać tylko na płaszczyźnie zjawisk prawnych, mogę mówić wyłącznie o kwestiach ustrojowych, ustrojowo-prawnych. Z tego punktu widzenia już dzisiaj jestem w stu procentach przekonany, że to, co się dzieje z administracją państwową, z samorządami terytorialnymi, to, co istnieje na styku tych dwóch elementów administracji publicznej, wymaga zmian. Także w organizacji terytorialnej państwa. Jest to problem decentralizacji, ale także i koncentracji, o czym też będę mówił, bo problem pojęć także i nas, prawników, w pewnym stopniu tutaj różni, także i na tej sali. Wydaje mi się – tego się nauczyłem, muszę państwu powiedzieć – że problem regionalizacji to nie jest tylko problem prawnika, administratywisty. Od pewnego czasu upominam się o głosy geografów ekonomicznych, planistów przestrzennych, ludzi związanych z gospodarką. Wiem, że problem regionalizacji jest problemem tzw. obiektywnych czynników regionotwórczych. Łatwo wykreować województwo dolnośląskie, do którego zmierzam. Sam promuję pewne inicjatywy, łatwo mi to robić. Ale gdy się zastanawiam, czym ma być to województwo dolnośląskie – było województwo wrocławskie – jako region, to muszę pytać o dochody i system finansów, a to z kolei – w pewnym stopniu – jest determinowane sytuacją gospodarczą tego województwa.

Jeżeli chodzi o region dolnośląski i jego kompetencje w sferze ochrony środowiska, to jest oczywiste, że ja nie udzielę odpowiedzi na pytanie: czy w tej sferze

Profesor L. Kieres

aktywności będzie można mówić o regionie dolnośląskim. W tej sprawie musi się wypowiedzieć specjalista.

Upominam się o badania gruntowne, specjalistyczne, interdyscyplinarne i z całą odpowiedzialnością mogę powiedzieć, że będę się o nie upominał również w przyszłości. Nie podpiszę się pod żadnym dokumentem, w którym będzie stwierdzenie: regionalizacja jest Polsce potrzebna, bo ten ustrój jest niedobry. Jest to tylko pewien fragment naszej aktywności badawczej.

Dzisiaj widzę, że w świadomości polityków zaistnieje i ta koncepcja. Nie oznacza to wcale, że uważam, iż należy zwlekać, czekać. Jestem przekonany, że decyzje będą musiały być podjęte szybko, bo są one – mimo wszystko – warunkowane płaszczyzną polityczną, rozwojem zjawisk na tej płaszczyźnie. Bez gruntownej odpowiedzi na pytania dotyczące czynników obiektywnych, czynników regionotwórczych, bałbym się podejmować stosowne decyzje.

Dlatego mnie, jako administratywistę, inspiruje dzisiaj problem regionalizacji. Może, *nota bene...* dużo złego zrobiło to słowo. To jest dla mnie pewna zagadka. Terminologia w wielu wypadkach szkodzi czemuś, co ma uzasadnienie obiektywne. Pojęcie regionalizacji w Polsce nie ma dobrych konotacji. Ono się źle kojarzy. I w dyskusjach, proszę państwa, które prowadzę z ludźmi żywo się tym interesującymi, z mieszkańcami samorządowych społeczności – gmin, widzę, jaką to słowo zrobiło złą robotę całemu problemowi.

Mówimy o regionalizacji, ale przecież od samego początku mamy na myśli problem województwa, zmiany organizacji terytorialnej państwa na poziomie województwa. Padła dzisiaj ze strony pana Mażewskiego propozycja, by powrócić do koncepcji siedemnastu województw. Siedemnastu województw, które już były w naszej historii. Otóż, gdybym chciał teraz polemizować z tymi, którzy się boją regionalizacji, to mógłbym powiedzieć – a czymże było wtedy te siedemnaście województw. Czymże one były? Były w pewnym stopniu regionami.

Zdaję sobie sprawę z tego, że w ówczesnym systemie ustrojowym państwa nie można było mówić o zagrożeniu, destabilizacji, federalizacji owego państwa. Były bowiem pewne mechanizmy, co by o nich nie powiedzieć, wmontowane w system ustrojowy Polski, które tę stabilizację przy siedemnastu układach przestrzennych zapewniały – centralizm demokratyczny, rola planowania, że nie wspomnę o kierowniczej roli partii. Wszyscy państwo przecież dobrze o tym wiecie. Tak czy inaczej, mechanizmy te były wówczas wmontowane.

Mówiąc dzisiaj o regionalizacji, myślimy o województwach. I proszę mi wierzyć, to słowo powinno być w Polsce używane. Rozumiem, że na płaszczyźnie aktywności politycznej można się nim posługiwać. W polskim prawie, w polskim prawie administracyjnym – mogę to powiedzieć jako pra-

wnik, choć nie jestem odkrywcy, na to zwróciła uwagę obecna tutaj pani profesor Rabska – pojęcie regionu w zasadzie nie występuje. Jeśli występuje w regulacjach prawnych, to stosunkowo niskiej rangi. Biura planowania regionalnego Centralnego Urzędu Planowania. Tak. Tam ono występuje. Ale nie jako jednostka organizacyjna państwa, jednostka podziału terytorialnego państwa.

I wracam teraz do mojej myśli. Jeśli jako prawnik administratywista jestem dzisiaj zwolennikiem zmian w organizacji terytorialnej państwa, a także przebudowy administracji państwowej, bo tym się powinienem tutaj dzisiaj zająć, to uwzględniam, jako prawnik, następujące elementy...

Była już wczoraj, a także i dzisiaj mowa, o przesłankach regionalizacyjnych występujących na płaszczyźnie zjawisk prawnych. Przede wszystkim dziura kompetencyjna i organizacyjna między administracją centralną a samorządami terytorialnymi. Wielokrotnie o tym mówiłem, są tu osoby, które mnie słuchały. Nasze reformy ustrojowe zatrzymały się w pewnym momencie w 1990 r. I wiem dlaczego. Trzeba było – tu takie słowo, dosyć ciekawe, które jest używane ostatnio – zbudować ten „ruszt”. Ono było używane i wczoraj, i dzisiaj. Ale niewątpliwie, niezależnie od tego jak pozytywnie ocenialibyśmy reformę z 1990 r., jej – dzisiaj ewidentnym – mankamentem jest to, iż w pewnym stopniu generuje ona centralizację. To jest dzisiaj czynnik sprawczy postępującej centralizacji.

Nie może być tak, iż 2500 gmin postawionych jest wobec administracji centralnej. Bo proszę mi nie mówić, że partnerem dla gminy jest wojewoda. To jest zupełna nieprawda. Od dawna – i to też mówię publicznie – upominam się o wzmocnienie kompetencyjne wojewody. I to nie tylko dlatego, że administracja państwowa, rządowa, powinna być wzmocniona. Kompetencyjne wzmocnienie wojewody oznacza jednocześnie wzmocnienie gminy, która dla tego wojewody jest partnerem.

To, co się stało w 1990 r. z finansami na poziomie województwa, będzie się odbijało dzisiaj i długo jeszcze. Likwidacja budżetu wojewody i zastąpienie go instytucją, nie będącą w zasadzie instytucją prawa budżetowego, likwidacja budżetu województwa i zastąpienie tej instytucji budżetem wojewody, czymś, co jest w zasadzie dokumentem, który agreguje wydatki i dochody i to dochody nie województwa, ale państwa. Wojewoda jest dzisiaj pasem transmisyjnym między administracją centralną a samorządami terytorialnymi.

Ten układ kompetencyjny i organizacyjny sprzyja utrzymaniu obecnej organizacji terytorialnej państwa – czterdziestu dziewięciom jednostkom organizacyjnym – gdy idzie o administrację rządową.

Problem kolejny – administracji specjalnej. Nie fetyszyzuję tego zjawiska. Wszyscy mówimy i wiemy od dawna, że w tę próżnię kompetencyjną między samorządami a administracją centralną „wlewają się” administracje specjalne. Tu zresztą myli się pojęcia.

Profesor L. Kieres

Do administracji specjalnych zalicza się coś, co administracją specjalną nie jest, na przykład różnego rodzaju agendy ministerstw czy jednostki organizacyjne, dla których kompetencje konstruuje się podziały specjalne, na przykład Telekomunikacja Polska Spółka Akcyjna. Trudno nazwać ją administracją specjalną. Delegatura Ministerstwa Przekształceń Własnościowych to już nie jest administracja specjalna.

Ale, tak czy inaczej, reforma z 1990 r. wymusiła postępującą rozbudowę administracji rządowych w terenie. Co do tego nie ma wątpliwości.

I może nie byłoby specjalnej biedy z tymi administracjami, podziałami, agendami, gdyby nie kompetencje, które są im przyznawane.

Jeśli tylko będę miał okazję, wielokrotnie, w przyszłych wystąpieniach, będę powoływał się na *casus* ustawy o ochronie przyrody. Nie wiem, czy ta ustawa rzeczywiście dobrze chroni przyrodę w Polsce, wprowadzając odrębny układ administracji specjalnych, centralizując kompetencje i głęboko wkraczając w kompetencje gmin, gdy idzie na przykład o planowanie przestrzenne. Inny przykład. Proszę wziąć ustawę o lasach i ostatnie rozporządzenie wykonawcze ministra ochrony środowiska w sprawie trybu postępowania, zasad i urządzania planu szczegółowego lasów. Otóż, to nie jest tylko centralizacja, której wyrazem jest tworzenie jednostek organizacyjnych i organów o własnych, odrębnych kompetencjach. To jest tworzenie organów, które swoimi kompetencjami wkraczają w gestię samorządu terytorialnego. I jest to w pewnym stopniu usprawiedliwione, proszę państwa. Jak powiedziałem, w ową próżnię kompetencyjną przez wiele lat musiały się „wlewać” owe organy i kompetencje im przyznawane.

Dlaczego w związku z tym, mając i ten czynnik na uwadze, jestem zwolennikiem dyskusji nad zmianami w organizacji terytorialnej państwa? Bo dzisiaj polityka regionalna jest już prowadzona właśnie w tych sferach aktywności, które są poza samorządami terytorialnymi. Jest wprowadzić wojewoda, który ma obowiązek koordynowania pracy administracji specjalnych – to wynika z ustawy o administracji rządowej. Tylko proszę mi pokazać wojewodę, który to robi. Pytałem wojewodę wrocławskiego. I on się zainteresował pracą tych administracji. Od jednego z dyrektorów agendy, która działa na terenie całego województwa dolnośląskiego otrzymał odpowiedź: „Moim przełożonym jest dyrektor centrali z Warszawy. I tam się będę tłumaczył z moich powodzeń i niepowodzeń. Pan wojewoda może tylko otrzymywać suche informacje, jak się rzeczy mają”.

Nie ma koordynacji pracy na tym poziomie, ale polityka regionalna jest prowadzona.

Problem kolejny – gospodarki wodnej. Ci, którzy interesują się gospodarką wodną, wiedzą, jakie są kontrowersje wokół obowiązującego prawa wodnego, senackiego projektu prawa wodnego, ustroju administracji wodnej i żeglugowej. Tworzone są tym-

czasowe rady dorzeczy. Z drugiej strony, mamy już dwie istniejące realnie struktury organizacyjno-okręgowe – dyrekcje gospodarki wodnej, zarządy gospodarki wodnej.

Krzyżowanie się kompetencji, niekiedy dublowanie, spory kompetencyjne. Dla mnie, dla Wrocławia, istotne jest, na przykład jak będzie wyglądała koordynacja pracy tych podmiotów jeśli chodzi o zaopatrzenie Wrocławia w wodę. Ponieważ sytuacja we Wrocławiu jest tragiczna, pijemy wodę z czynnikami rakotwórczymi – i to jest mówione oficjalnie. Kupujemy wodę w sklepach, bo ta w studniach i w wodociągach nie nadaje się do picia. I to, że na Opolszczyźnie, w województwie wałbrzyskim, jeleniogórskim budowane są oczyszczalnie ścieków po to, żeby wrocławianom zapewnić wodę pitną jest wynikiem wyłącznie dobrej woli określonych podmiotów. W każdej chwili może się okazać, że ta dobra wola nie wystarczy. Oto brak koordynacji pracy administracji państwowej na poziomie województwa i regionu.

Następna sprawa. Jeżeli dochodzi do kreowania przez administrację specjalną elementów polityki regionalnej, to nie ulega wątpliwości, że są one kreowane przy uwzględnieniu pewnych partykularnych interesów. Wiem to z własnego doświadczenia.

Większość działań administracji specjalnej, agend resortów na Dolnym Śląsku uwzględnia przede wszystkim interesy samego Wrocławia, a nie Dolnego Śląska. Podejmuje się jakieś decyzje na rzecz Dolnego Śląska, które są w zasadzie parawanem zasłaniającym inne decyzje, korzystne przede wszystkim dla Wrocławia. Dlaczego? Dlatego, że i wojewoda wrocławski – mimo ułomności kompetencyjnych – i sejmik samorządowy, i rada miejska Wrocławia mają o wiele większe możliwości oddziaływania na prace tych jednostek organizacyjnych. Powinny one działać w interesie i na obszarze całego regionu, w praktyce jednak te jednostki organizacyjne poddawane są presji jednego ośrodka. I tam się decyduje o regionalizacji, o polityce regionalnej, o czynnikach regionotwórczych.

Skoro jestem zwolennikiem podjęcia dyskusji, szczegółowych badań nad rolą administracji państwowej i nad zmianą w organizacji terytorialnej państwa, to należałoby się zastanowić nad polską drogą dojścia do dużego województwa, do zmian w organizacji terytorialnej państwa na tym szczeblu.

Wiecie państwo dobrze – dzisiaj zresztą była już o tym mowa – że mamy w zasadzie trzy możliwości: region autonomiczny, region samorządowy i województwo samorządowe lub województwo funkcjonalne. Z doświadczeń zachodnioeuropejskich wynika, że regionalizacja jest efektem pewnej ewolucji. Dla mnie, człowieka, który zgłębił te problemy, zapoznając się z doświadczeniami państw Europy Zachodniej, jest rzeczą niewątpliwą, że będzie nam bardzo trudno dojść do zmian aktem jednorazowym, który wejdzie w życie w określonym dniu, być może za 2 lata. Oczywiście zakładam, że mówiąc o regionalizacji mamy na myśli posiadanie pewnych autentycznych kompetencji. Chyba że chcemy uczynić pewną fikcję

Profesor L. Kieres

i mówić o regionalizacji, zmieniać organizację terytorialną państwa, tworząc duże województwa bez przyznawania im jakichkolwiek uprawnień. Oczywiście, można zrobić i tak, tylko w ten sposób skompromitujemy całą ideę.

Ewolucja jest tu niezbędna, musimy przejść pewną drogę aby dojść do zmian w organizacji terytorialnej państwa, do faktycznej decentralizacji kompetencji.

Nie taję, że w pierwszym etapie jestem zwolennikiem województwa funkcjonalnego; województwa, które byłoby – tak, jak to jest w tej chwili – zorganizowane dla potrzeb administracji rządowej. W zasadzie jako współautor koncepcji regionu samorządowego powinienem opowiedzieć się od razu za regionem samorządowy z własnym parlamentem lokalnym, z własnymi kompetencjami, z własnym rządem, z kompetencjami w sferze wykonywania ustaw, bo taka jest istota regionu samorządowego. Boję się jednak, bogatszy o informacje na temat obiektywnych czynników regionotwórczych, iż niektóre regiony nie udźwigną ciężaru decentralizowanych kompetencji. Nie mówię tu o samowystarczalności finansowej czy o brakach kadrowych, będą po prostu nieskuteczne, nieprzygotowane.

Jeżeli uznamy, że powinniśmy regionalizować kraj decentralizując kompetencje administracji państwowej, przekazując kompetencje administracji państwowej na szczebel owego regionu funkcjonalnego, to okaże się, iż stopniowo można przy tej administracji państwowej obudowywać kompetencje tej administracji kompetencjami ciała przedstawicielskiego. Najpierw to ciało przedstawicielskie będzie musiało być wyłonione, na przykład w drodze wyborów pośrednich. Będzie to ciało opiniotwórczo-doradcze stopniowo przejmujące kompetencje w sferze stanowienia prawa. To jest istotne dla regionu samorządowego, dla województwa samorządowego, to, co było z wojewódzkimi radami narodowymi do 1975 r.

Inaczej mówiąc, jestem za decentralizacją kompetencji w sferze administracji państwowej. Jestem za ciałem przedstawicielskim na szczeblu regionalnym, które by miało charakter opiniotwórczo-doradczy i za stopniową ewolucją, przydawaniem kompetencji stanowiących.

Odrębna kwestia, nad którą do tej pory nie zastanawiałem się zbyt, a która jest bardzo istotna, jeśli nie najistotniejsza, to problem finansów na szczeblu regionalnym. Może się bowiem zdarzyć, że o powodzeniu koncepcji regionalizacji przesądzi stan finansów publicznych.

Czytałem niedawno nie publikowany raport zagranicznej instytucji z dyskusji nad projektami zmian ustrojowych w Polsce. Znalazły się tam dwa ostrzeżenia przed podejmowaniem pochopnych decyzji. Po pierwsze, radzono nam, aby doprowadzić do sytuacji, kiedy okrzepnie gmina, samorząd terytorialny pierwszego szczebla. Zwracano uwagę, że nie może to być postępowanie zbyt gwałtowne, które destabiliz-

zowałoby pozycję gminy. W żadnym wypadku nie można doprowadzić do odebrania gminie kompetencji. I po drugie, sygnalizowano, że zmiany ustrojowe, także organizacji terytorialnej państwa, przynoszą nie najlepsze efekty, gdy gospodarka państwa jest w złej kondycji.

Nie potrafię ocenić tych ostrzeżeń, zwłaszcza tego drugiego. Nie umiem odpowiedzieć sobie na pytanie: czy rzeczywiście trudna sytuacja gospodarcza państwa jest hamulcem, nie sprzyja reformom ustrojowym, także gdy idzie o reorganizację terytorialną państwa.

Była tam mowa również o kosztach. Trzeba dokładnie powiedzieć, ile to kosztuje. W zespole politycznym. A zainspirowani przez pana senatora, aby obliczyć koszty różnych wariantów, otrzymaliśmy różne wyliczenia. Wychodziło nam, że koszty reformy w kształcie, jaki proponował zespół, zwrócić się po trzech, czterech, najwyżej sześciu latach, w wariantcie najbardziej ostrożnym. Ale to są tylko bezpośrednie koszty funkcjonowania administracji państwowej, te, które dziś ponosi budżet na administrację państwową. Koszty, które będą ponoszone na administrację państwową, gdybyśmy doszli do regionalizacji funkcjonalnej, do województwa funkcjonalnego. Nie zastanawialiśmy się natomiast zupełnie nad kosztami innego rodzaju. Jaki będzie wpływ tych przemian na przekształcenia własnościowe? Sprawa jest skomplikowana.

Przyjechałem do państwa z Wrocławia, aby podzielić się tymi przemyśleniami i zapytać, czy rzeczywiście stać nas na to, aby reformy przygotowywać szybko, ewentualnie, czy stać nas na odwlekanie nie tyle dyskusji, co wdrażania wypracowanych koncepcji w takim kształcie, w jakimi one są?

Wydaje mi się, że czekać nie możemy. Rzecz jednak nie należy do tych, którzy profesjonalnie się tym zajmują, jak sądzę. O skuteczności polskich reform przesądzi się, między innymi, tutaj, na tej sali.

Jestem przekonany, i tego się nauczyłem też w ciągu tych ostatnich dwóch lat – że najlepsze nawet rozwiązania nie mają wielkiej wartości, jeśli nie są akceptowane przez polityków. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo panu profesorowi.

Proszę Państwa! Wydaje mi się, że po tak potężnej dawce problemów, wobec których zostaliśmy postawieni, przydałaby się nam przerwa. Proponuję, abyśmy po przerwie jakiś czas poświęcili na zadawanie pytań referentom.

Wykorzystując uprzywilejowaną pozycję, chciałem już teraz zapytać, czy możliwe jest budowanie budżetów wojewódzkich bez jednoczesnego określenia, że jakaś agenda czy jakieś ciało powinno mieć tutaj uprawnienia władcze, stanowiące w odniesieniu do budżetu?

Gdy wyczerpiemy pytania, rozpocznie się dyskusja. Zapraszam zatem na kawę. Ogłaszam 15 minut przerwy.

Przewodniczący J. Stępień

Chciałbym zwrócić uwagę państwa na wystawkę, którą urząd ziliśmy przed wejściem do sali, po prawej stronie. W ten sposób staraliśmy się trochę urozmaicić ten przede wszystkim dyskusyjny charakter naszego seminarium.

(Przerwa w seminarium od godz. 10.28 do godz. 10.43)

(Po przerwie)

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Proszę państwa, sądzę, że możemy już przystąpić do drugiej części dzisiejszego spotkania. Przed przerwą zaproponowałem, aby pierwsze chwile po przerwie były wykorzystane na zadawanie pytań autorom dzisiejszych referatów. Bardzo proszę, kto z państwa chciałby uzyskać jakąś konkretną odpowiedź od któregoś z naszych szanownych referentów? Bardzo proszę. Pani profesor Rabska ma pytanie do...

(Profesor Teresa Rabska: Do pana posła Mażewskiego.) Panie Pośle, można, zdaje się, odpowiadać z miejsca. Tak, widzę, że jest włączony mechanizm. Po naciśnięciu czerwonego przycisku, ostatniego po prawej stronie, powinno się zapalić czerwone światło. To jest sygnał, że jest włączony mikrofon. O, tak jak u pana posła. Pan poseł sobie doskonale poradził z tą naszą skomplikowaną aparaturą.

Proszę bardzo.

Profesor Teresa Rabska:

Bardzo interesujące są wszelkie nowe koncepcje...

(Przewodniczący Jerzy Stępień: Bardzo przepraszam, może lepiej usiąść, wtedy jest mniej...)

Ale mogę mówić na siedząco?

(Przewodniczący Jerzy Stępień: Ależ oczywiście. I do mikrofonu.)

Bardzo interesujące są wszelkie nowe koncepcje organizacyjne. Trzeba jednak przyznać, że my, administratywiści – bo do tej grupy się zaliczam – tkwimy często w tradycjach, w naszych starych formach, strukturach, jesteśmy do tego przyzwyczajeni. Ale też przyznam, że wszystkie nowe koncepcje szokują, jeżeli się w pełni nie pozna ich istoty. Na Zachodzie panuje tendencja do przerzucania funkcji administracyjnych na różnego typu agencje, z zaznaczeniem, że są to nadal funkcje administracyjne. Ten system jest w tej chwili szczególnie modny w Anglii.

Pan poseł proponuje, o ile dobrze to uchwyciłam, zakład publiczny. Muszę powiedzieć, że dla mnie to jest zupełnie niejasne, bo oczywiście mamy w teorii takie pojęcie, ale gdybym je przymierzyła do koncepcji, którą pan poseł tutaj nam rysuje, to jakoś nie bardzo widzę tę formę – zakład publiczny, który miałby koncentrować zadania i koncentrować wojewodów – jako formę organizacyjną z różnymi organami, radą nadzorczą, radą dyrektorów itd.

Ponieważ to jest jakaś nowa koncepcja, nowa wizja województwa, to bardzo bym prosiła o wyjaśnienie,

na czym w zasadzie to ma polegać. Jakie byłoby jego miejsce w całej strukturze administracji państwowej? Szczególnie chodzi mi o stosunek do administracji rządowej. Czy to jest inicjatywa oddolna, czy formułowanie czegoś odgórnego? Bo to ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania administracji.

Jeżeli to miałyby być dla konkretnych celów – powiedzmy, o ile dobrze zrozumiałam, budowanie takich struktur na przykład dla przekształceń własnościowych – to jednak mi to przypomina administrację specjalną, a nie formę administracji ogólnej. Jaka więc miałyby być istota tego zakładu publicznego? Jaki miałyby być jego sens? Dziękuję.

Poseł Lech Mażewski:

Szanowni Państwo!

Odwoływałem się do pomysłu czy do tradycji, która funkcjonuje we Francji od lat sześćdziesiątych. Tego rodzaju instytucje prawa administracyjnego są tam nazywane zakładami administracyjnymi czy też zakładami publicznymi. One funkcjonują obok regularnej administracji państwowej. Również w przypadku Polski przyjmuję, że byłyby organy administracji ogólnej, tak jak w tej chwili, a obok nich, na mocy znowelizowanej ustawy o ustroju organów ogólnej administracji rządowej, mogłyby powstawać właśnie te zakłady administracyjne, w takim kształcie, jak tu proponuję, tzn. obejmujące swoim zasięgiem kilka województw w dotychczasowym kształcie i składające się z zarządu, w skład którego wchodziłby wojewodowie tych województw z dyrektorem tego zarządu – to byłby jakby wojewoda starszy, którego siedziba byłaby stolicą przyszłego regionu czy województwa dominującego nad pozostałymi. W przypadku Wielkopolski oczywiście wchodzi tu w grę Poznań.

Natomiast bardzo bym chciał, żeby oprócz tego była jeszcze rada nadzorcza w tej instytucji, może powołana tylko na użytek przekształceń własnościowych. To jest oczywiście do dyskusji. Ta rada składać by się miała z przedstawicieli samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego. To jest bardzo istotne dla przekształceń własnościowych, szczególnie dla przekształceń związanych z prywatyzacją likwidacyjną, z tego względu, że tam podstawowy problem sprowadza się do zagospodarowania mienia niechcianego, mienia państwowych zakładów pracy. Są poważne trudności ze znalezieniem właściciela dla tego rodzaju mienia, toteż sądzę, że łatwiej by to było robić, gdyby w procesie prywatyzacji likwidacyjnej – obok oczywiście urzędników delegatur MPW, którzy zapewniłiby fachową obsługę tego procesu – uczestniczyli również przedstawiciele samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego.

Żeby pobudzać zainteresowanie dla tych ciał, zarówno ze strony przedstawicieli organizacji rządowej czy administracji rządowej, jak i samorządowej i samorządu gospodarczego – kolejny postulat: aby 20%, to jest oczywiście sprawa do dyskusji, środków uzy-

Posel L. Mazewski

skanych z prywatyzacji likwidacyjnej przez współdziałających ze sobą wojewodów czy województwa, mogło pozostawać na użytek tego zakładu administracyjnego i pobudzać gospodarczy rozwój regionu. Tego typu instytucja w przyszłości mogłaby przejmować kolejne kompetencje z układu centralnego, na przykład związane z planowaniem przestrzennym czy inne, które tu się mogą pojawiać, oczywiście koniecznie ze środkami finansowymi, które by służyły realizacji tego typu przedsięwzięć.

O ile wiem, we Francji od lat sześćdziesiątych jest to praktyka powszechna, związana z dochodzeniem do dzisiejszego szczebla czy poziomu regionalizacji. I tam zaczynało właśnie od takiej funkcjonalnej struktury, która istniała obok dotychczasowych podziałów i struktur administracji rządowej. Wytwarzała ona nowy podział przestrzenny i służyła decentralizacji uprawnień czy, na początku, przesuwaniu tych uprawnień ze szczebla centralnego na szczebel współpracujący, w naszym przypadku wojewódzki. I to, o czym mówił pan profesor Kieres: reprezentacja samorządu gospodarczego i samorządu terytorialnego to jest właśnie obrastanie tym czynnikiem społecznym.

Ja również nie chcę wymuszać na początek parlamentu regionalnego, bo co on miałby robić? I w jaki sposób miałby być powołany? Jeśli natomiast ma to być ewolucja, to służyłby jej ten mechanizm prawny, który umożliwiałby nam przesuwanie kompetencji ze szczebla centralnego na szczebel wojewódzki. Oczywiście, możemy wymyślać dzisiaj inne mechanizmy, takie jak funkcjonujące teraz na terenie województwa gdańskiego i toruńskiego – tutaj pan wojewoda Borzyszkowski mógłby na ten temat coś powiedzieć – to są jednak pomysły *ad hoc*, struktury powoływane na użytek współpracy tych dwóch województw.

Można oczywiście od tego zaczynać, ale też można już w sposób bardziej zinstytucjonalizowany, jak tutaj proponowałem. To wszystko, co miałem na ten temat do powiedzenia. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo. Następane pytania. Proszę uprzejmie. Czy mógłby się pan przedstawić?

Pan Marian Madejak:

Nazywam się Marian Madejak i pochodzę z województwa ostrołęckiego. Chciałbym zadać pytanie panu posłowi Mazewskiemu. Pytanie będzie z pozoru naiwne, niemniej jest często stawiane w moim środowisku. Jest to środowisko tych, jak pan był łaskaw się wyrazić, lokalnych polityków z ośrodka znacznie mniejszego niż Gdańsk. Otóż ci lokalni politycy są bardzo zaniepokojeni pomysłami, jakie panowie lansujecie w Kongresie. Obawiają się, czy przyjęcie pańskiej koncepcji podziału kraju na dziesięć dużych re-

gionów o znacznej autonomii nie rozczłonkuje po prostu państwa, które, co tu dużo mówić, jest słabe i biedne. Czy taka regionalizacja nie pobudzi separatyzmów lokalnych? Bo pan wymienił trzy jako przykładowe województwa: śląskie, wielkopolskie i pomorskie. Te ziemie, przyznaję, nie są zintegrowane z resztą kraju i obserwujemy tam, łagodnie mówiąc, dosyć silne tendencje do wyróżniania się. Kończę pytaniem, czy spotkał się pan już z takim określeniem waszego pomysłu, jak liberalne rozbitcie dzielnicowe? Dziękuję.

Posel Lech Mazewski:

Dziękuję. Spotykałem się z różnymi określeniami, a pan stosuje tutaj bardzo łagodne. Mówiłem o tych epitetach na początku. Na przykład, że jestem, co najmniej w „obiektywnym interesie”, agentem niemieckim, w subiektywnym – nie, bo nie ma dokumentów, że otrzymuję pieniądze. To tylko tytułem żartu, zatem potraktował mnie pan oczywiście bardzo łagodnie.

Przechodząc natomiast do meritum, myślę, że z tego, co powiedziałem, wynika, iż plan, o którym pan mówi w tej chwili, plan regionów autonomicznych, samorządowych czy innych, czy w ogóle problem regionalizacji, nie jest problemem na dziś.

Czy to jest plan daleki, docelowy? Trzeba wiedzieć po jakim szlaku chcemy się poruszać, czy do jakiego celu chcemy dotrzeć? Dzisiaj, całkowicie zgadzam się z pana sugestią, nie ma substancji regionalnej w Polsce, ale też wyraźnie to powiedziałem. Żeby powstała ta substancja regionalna, trzeba wykonać szereg działań typu: powiat czy metropolia, czy zmiany w sposobie funkcjonowania administracji wojewódzkiej, które bez względu na to, czy pan podziela moje docelowe przekonania, czy też nie, są w interesie pańskiego województwa i pana, jako lokalnego polityka.

Istnienie powiatu ziemskiego, czy istnienie miasta wyłączonego z powiatu, czyli powiatu grodzkiego, nowego sposobu zarządzania dużymi miastami, związku metropolitalnego, czy też przekształcenie sposobu funkcjonowania administracji rządowej, bo jak pokazywałem na tym przykładzie, to oczywisty interes dzisiejszych społeczności wojewódzkich.

Nie chcę przekomarzać się w tej chwili co do zasadności czy niezasadności tych obaw, proponowałbym tylko, żeby rozważyć to w kategorii własnego interesu. Jestem przekonany, że tę początkową część drogi, którą tu pokazałem, jesteśmy w stanie przejść razem. Potem może być tak jak z Józefem Piłsudskim, pan „wysiadzie” na przystanku „powiat” i stwierdzi, że dalej nie jedziemy. Może być też tak, że zobaczy pan, że Polska wcale się nie rozpada, ostrołęckie nie biednieje, a panu nie jest gorzej tylko lepiej. W tym momencie pojedziemy razem.

Dzisiaj nie jest moją intencją przekonywanie pana ani kogokolwiek innego, że musimy dotrzeć do docelowego przystanku, ale muszę mieć tę wizję, żeby poruszać się w jakimś świecie, bo inaczej powie mi

Poseł L. Mażewski

pan, że to droga donikąd i nie musimy na nią wchodzić. Ta droga jest tak konstruowana, że staram się apelować do możliwie szerokiej gamy społeczności lokalnych i pokazywać, że to jest rzeczywiście jej interes.

Ja nie apeluję przy pomocy górnolotnych haseł typu: patriotyzm, dobro państwa i coś tam jeszcze. Mówię o rzeczach bardzo realnych i przyziemnych, związanych z naprawdę własnym interesem i myślę, że jestem w stanie go wyczuć. Ta mądrość liberalna polega na tym, żeby działając we własnym interesie zmieniać tę rzeczywistość, chce się czy nie. Tak staram się formułować tę propozycję polityczną dla państwa i myślę, że jest ona dobra, łącznie z propozycją, niech pan na koniec zwróci uwagę, podziału „trzy i pół”, o którym mówiłem. To znaczy, że pewne struktury, czy agendy rządu przyszłości, gdyby do tego doszło oczywiście, rządu regionalnego, mogłyby istnieć w dzisiejszych granicach wojewódzkich czy w miastach, które w przyszłości nie będą miały takiej rangi. To, co te miasta osiągnęły w wyniku reformy gierkowskiej, zostałoby utrzymane w dającej wszystkim szansę, szerszej strukturze.

Staram się myśleć w takich kategoriach, rozumując, że każdy ma swój własny interes, który musi być uszanowany, a wraz z nim taki język i taki sposób myślenia o dalszych przemianach. W Polsce nic się nie da zrobić w inny sposób, jeśli nie formułuje się wyraźnie korzyści, którą mamy z tych kolejnych przekształceń, jeśli nie szuka się sojuszników, z którymi to możemy wykonać, choć różnilibyśmy się w innych sprawach. Dla mnie to nie ma większego znaczenia.

Istotne, że do zrealizowania jest kwestia powiatu czy metropolii, co zrobić dalej? Jak zachowują się państwo w innych sprawach, jakie mają poglądy, to sprawa zupełnie z punktu widzenia przekształceń terytorialnych, drugorzędna. Przynależność partyjna nie ma tu żadnego znaczenia, jeśli tylko zgadzamy się co do pierwszych przynajmniej etapów, które wspólnie mielibyśmy do wykonania. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś pytania? Proszę bardzo. Czy mógłby pan się przedstawić?

Pan Maciej Gielecki:

Maciej Gielecki, jestem radnym warszawskim. Mam pytanie do posła Mażewskiego. Proponuje pan szczególny sposób rozwiązań dla dużych miast. Oczywiście, nie sposób przeceniać roli takich miast, jak Gdańsk, Kraków czy Poznań w funkcjonowaniu przyszłych ewentualnych regionów.

Panaceum na rozwiązanie potencjalnego konfliktu administracji publicznej pomiędzy silną władzą dużych województw a ośrodkami, które wiodą prym nie tylko w ekonomii, kulturze, ale są czynnikiem liderującym w takich ośrodkach, widzi pan w oddzieleniu

władzy wojewódzkiej od jakiejś specjalnej struktury administracyjnej, powoływanej dla tych miast.

Przykład mi znany to Warszawa. Nie może ona funkcjonować bez porozumienia z ościennymi powiatami, chociażby dlatego, że wysypisko śmieci spowodowało brak wody pitnej w okolicach Warszawy i konieczność budżetowania kanalizacji. Próbuje pan sugerować, że rozwiązanie jednoszczeblowe wraz z komasacją przejmowanych kompetencji jest tym, co w dużym mieście może się udać.

Kolejna kwestia, to jak pogodzić naturę samorządności, a więc dostrzeganie wydarzeń lokalnych, z tym, że wielkie aglomeracje miejskie muszą funkcjonować jako całość. Pana propozycja dotyczy *de facto* zawiązywania spółek do eksploatacji miasta, taka przebiega myśl gdzieś w pana referacie.

I na koniec, trzecia sprawa. Znam projekt, któremu pan poseł patronuje. Chodzi o to, że związek metropolitalny dla Warszawy mógłby być wzorcowym dla innych dużych miast, gdzie proponuje pan wyodrębnienie bogatego centrum, otoczonego wianuszkciem „sypialni”. Niektórzy mówią, że jest to możliwość sprowadzenia sprawy do pojęcia slamsów wokół dużych miast, szczególnie przy ich układzie ekonomicznym. Chodzi o brak infrastruktury na obrzeżach, o nieatrakcyjność tych terenów jako rozwojowych. Może zaprzestane na tym, bo być może problem nie ekscytuje wszystkich państwa tak bardzo w tej chwili. Dziękuję.

Poseł Lech Mażewski:

Dziękuję. Dotyka pan rzeczywiście bardzo istotnego problemu i doskonale wie, że te wszystkie pytania i racje dotyczące Warszawy były wielokrotnie dyskutowane i nic nowego tu nie powiemy. Pan, jak rozumiem ze stawianych pytań, jest za utrzymaniem dzisiejszego stanu rzeczy, ja jestem w myśl tego „siedmiogrodu” przeciwny – z racji, które były wielokrotnie wykładane i nie ma powodu, żeby się co do tego dalej przekonywać.

Bardzo krótko już odpowiadając, przypomnę, że na początku spytał pan o wysypisko śmieci. Właśnie struktura metropolitalnego związku załatwia ten problem, ponieważ kolejne gminy czy powiaty graniczące z tymi gminami, powiatami, które są częścią tego związku mogą, rozumiejąc swój własny interes, przystępować do niego. To jest kwestia Warszawy i jej władz, aby kolejne gminy czy powiaty miały poczucie tego interesu, a struktura instytucjonalna, którą proponuję, w pełni to zapewnia, tylko trzeba chcieć korzystać.

Kolejny problem, który pan formułuje. Czy rozwiązanie jednoszczeblowe, które tutaj proponujemy dla Warszawy, nie tłumi samorządności? Może nie w samym projekcie ustawy, ale w propozycji statutu, która jest formułowana przy okazji projektu ustawy, kwestia ta jest do dyskusji, jeśli komisja uzna, że powinno być zapisane w ustawie, a nie w statucie.

W każdym razie w tych statutach dla związku metropolitalnego, a przede wszystkim dla przyszłej

Poseł L. Mażewski

gminy stołecznej daleko posunięta jest możliwość tworzenia dzielnic na innych warunkach, niż dzisiaj. Dzisiejsze dzielnice Warszawy to gminy, które posiadają wszystko, co z tym związane, łącznie z osobowością prawną, itd. W związku z tym dzisiaj Warszawę tworzy siedem jednostek miejskich, siedem miast.

My chcemy odtworzyć taką jednostkę, jak Warszawa, ale obok tego jednoszczeblowego zarządzania, będzie również możliwość tworzenia jednostek samorządowych, dzielnic, mających daleko posunięte uprawnienia, ale których granicą będzie brak własnej osobowości prawnej, bo wrócimy do tego stanu, który mamy dzisiaj w Warszawie. Chodzi o stan przez bardzo wielu ludzi w Warszawie uznawany, jako nie do przyjęcia, paraliżujący zarządzanie miastem.

Chciałem powiedzieć, proszę państwa, nie wiem czy ta uwaga była wypowiedziana, czy nie, że w 1990 r., kiedy przyjmowaliśmy ustawę o samorządzie terytorialnym, to najbardziej paradoksalnie mówiąc, miastu został nadany ustrój sołectwa czy ustrój gminno-powiatowy samorządu ziemskiego.

Miasto jako kategoria ustrojowa, pewna odrębna formuła samorządowa, znikło w 1990 r. Nie ma takiej kategorii, również w sensie zarządzania.

Proszę zwrócić uwagę, że problemy, które pan podnosi – problem samorządności, wpływu mieszkańców itd. są niezwykle istotne. I jak dzisiaj widzimy, w przeróżnych badaniach socjologicznych, jest to ważne na poziomie samorządu ziemskiego – gmina, powiat ziemski. Wszystkie badania socjologiczne, które są robione wśród mieszkańców dużego miasta mówią, że interesuje ich przede wszystkim sprawność zarządzania tym miastem. To ich interesuje. W momencie gdy następuje paraliż zarządzania miastem, wszystkie inne instytucje samorządowe, które nie zapewniają tej sprawności, tej funkcjonalności, tracą na znaczeniu. Tak jest w przypadku Gdańska, Warszawy i każdego innego miasta.

Stanowi to wyzwanie dla polityków miejskich, lokalnych. Miasto musi być zarządzane sprawnie. Jest to pierwsza kwestia. Dopiero na drugim miejscu znajduje się samorząd lokalny, o którym pan mówi. Pokrywa się to z tym, co przewiduje art. 5 ustawy o samorządzie czy tym, co jest poszerzone w przypadku propozycji warszawskich. Tak bym to widział. Nie jest to tylko kwestia Polski, tak są zarządzane wszystkie wielkie miasta w świecie. I tego oczekują mieszkańcy owych miast.

To, co proponujemy w wypadku Warszawy, to jest odbudowa samorządu miejskiego w Polsce. Samorząd lokalny w Polsce musi mieć dwie struktury: samorząd ziemski, gminno-powiatowy, ten który mamy czy będziemy mieli w wypadku powiatu i samorząd miejski – miasto wydzielone z powiatu w wypadku miasta średniego, a w wypadku miasta wielkiego – układ metropolitalny. W nowym sposobie zarządzania interesuje nas przede wszystkim efektywność, sprawność zarządzania. Gdy prezydent

czy burmistrz będzie pochodzić z wyborów bezpośrednich, będziemy wiedzieli, kto rządzi miastem, do kogo mamy czy możemy kierować nasze pretensje. Najważniejszy jest jasno określony sposób rządzenia i zarządzania miastem.

Generalnie rzecz biorąc, dążyłbym do tego i to właśnie w takiej kolejności. Dopiero mając taką perspektywę, dobudowywałbym instytucje samorządowe na poziomie miejskim czy na szczeblu poniżej miasta, w postaci samorządu osiedlowego czy dzielnicowego – w takim rozumieniu jak to art. 5 ustawy o samorządzie terytorialnym formułuje lub też w daleko szerszym rozumieniu jaki proponuje się w przypadku rozwiązań warszawskich. Jak pan wie, to sięga dużo dalej niż art. 5. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Proszę bardzo. Widzę, że pan nie jest usatysfakcjonowany odpowiedzią.

Pan Maciej Gielecki:

Przepraszam bardzo, że wracam. Myślę, że – przepraszam za określenie – niewłaściwa odpowiedź, którą uzyskałem wzięła się z nieporozumienia. Pan potraktował mnie jako zwolennika „siedmiogrodu”, czemu ja akurat jestem dokładnie przeciwny. Propozycja, do której się przychyliam, odnosi się do jednej gminy, a więc do tego co przyznaje ustawa. Z wykorzystaniem natomiast tych dróg, które w jednostkach pomocniczych otwiera ustawa o samorządzie, a więc *de facto* kreowanie dwuszczeblowego samorządu. Dokładnie tę samą drogę – póki jest taka ustawa o samorządzie, jaka jest – widzę dla dużych miast. Po tych wyjaśnieniach gdyby pan był uprzejmy wrócić do pierwszego mojego pytania, a więc relacji tak potężnego ośrodka i alokacji władzy w zderzeniu z bardzo silnym województwem.

Pan był uprzejmy w odpowiedzi powiedzieć, że taki zespół metropolitalny będzie obrastać gminami, które współfunkcjonują z dużym miastem. Można więc antycypować tę przyszłość w taki sposób, że związek metropolitalny stanie się zupełnie niezależnym bytem, który może czy też musi – przy takim założeniu – generować konflikty w tych dwóch odnogach administracji publicznej.

Nie wyobrażam sobie możliwości wysiedlenia wojewody i potężnej administracji rządowej z miasta Krakowa, Poznania i Wrocławia. Gdzieś to musi się zetknąć i współżyć. Czy to ma być rywalizacja? Odbieramy kolejne gminy wojewodzie. Jak chciałby pan widzieć możliwość pogodzenia administracji samorządowej i administracji rządowej na styku wielkie miasta – wielkie województwa?

Poseł Lech Mażewski:

Nie bardzo rozumiem to sformułowanie. Co to znaczy, że odbieramy gminy wojewodzie.

Dzisiaj wojewoda posiada...

Poseł L. Mażewski

(*Głos poza mikrofonem.*)

Nie, nie, nie... Ja tylko powiedziałem, że jeśli pan się boi o to, że Warszawa – tytułem przykładu – nie będzie miała wysypiska śmieci, to jest to kwestia interesu, propozycji ze strony związku metropolitalnego, żeby inne gminy, które otaczają czy będą otaczały związek metropolitalny, przystępowały do niego na określonych warunkach. I nic więcej.

Pańskie pytanie zmierza do tego, jak mają się układać stosunki między administracją rządową a tą przyszłą, metropolitalną. Czy tak?

(*Pan Maciej Gielecki: W zależności od tego jaki będzie ośrodek władzy. Co do Poznania...*)

W wypadku Warszawy, bo o tym mówimy. Na razie, co do Poznania mamy tylko pewne pomysły, że można by to zrobić. Nie mamy natomiast projektu ustawy.

Warszawa jest o tyle specyficznym organem czy specyficznym miastem, że pełni funkcje stołeczne, które pan musi uwzględnić. Myślę, że funkcje stołeczne, o które pan pyta, powinny stanowić zlecone zadania rządowe wydawane na rzecz tego miejskiego układu czy gminy stołecznej. Przede wszystkim gminy stołecznej, bo to przecież jest stołeczność. Nie w tym kręgu otaczającym Warszawę, w tej zielonej czy innej Warszawie, tylko w gminie stołecznej – w granicach przedwojennej Warszawy. Mam nadzieję, że w sposób mniej konfliktowy niż w tej chwili, będzie to można wykonywać. Tak to sobie dzisiaj wyobrażam.

Pan proponuje wersję jednej gminy stołecznej w dzisiejszych granicach Warszawy – już w tej chwili rozumiem, że do tego ta propozycja dąży. Tak?

W moim przekonaniu w Warszawie sytuacja wygląda tak, że rzeczywiście Warszawa Warszawie nierówna. Zupełnie inne problemy ma gmina Warszawy z granic przedwojennych. Problemy wyrastają tam m.in. z istnienia dekretu o komunalizacji mienia. Generalnie dotyczy to właśnie zasięgu granic. Jest to problem do rozwiązania w tych granicach. Wszystkie sprawy stołeczne, o które pan pyta, rozgrywają się w tej przestrzeni.

Zupełnie innym problemem są „blokowiska”, które istnieją w dzisiejszych granicach Warszawy, a które przekraczają przedwojenne jej granice lub problemy tzw. zielonej Warszawy, które są jeszcze inne.

Nie utrzymywałbym na siłę tego wielkiego miasta, które ma chyba 170 km², jeśli się nie mylę. Uważam, że takiej potrzeby, w tej chwili, nie ma. Z badań, które są mi dostępne, z ekspertyz, wypowiedzi polityków, wypowiedzi samych zainteresowanych tzn. radnych Ursynowa czy też działaczy komitetów obywatelskich, które docierały do mnie, wynika inna struktura. Taka, którą proponuję.

Nie istnieje potrzeba jednego wielkiego miasta, które pełni funkcje stołeczne i rozwiązuje problem blokowiska ursynowskiego i jeszcze ma remedium na zieloną Warszawę. To jest po prostu niemożliwe, pro-

sze pana. Tego się z jednego ratusza w Warszawie nie da zarządzać. W moim przekonaniu jest to sprawa oczywista. Nie ma powodu, abym panu proponował się w tej chwili o to spierać. Siódmego października będziemy mieli pierwsze czytanie obu tych aktów. W podkomisji, która będzie do tej sprawy powołana, będziemy te kwestie wyjaśniali – jak Warszawa ma być zarządzana. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję. Swoją drogą myślę, że w dużo prostszej sytuacji byli nasi przodkowie w czasie Pierwszej Rzeczypospolitej. Po prostu do głowy by nikomu nie przyszło, aby wojewoda mieszkał na terenie miasta.

Czy jeszcze są jakieś pytania do referentów? Jeśli nie, to w takim razie otwieram dyskusję.

Pani dr Sztahl zapisywała się, jak pamiętam, jako pierwsza. Bardzo proszę. Woli pani z tego miejsca? Wystarczy nacisnąć ostatni guziczek po prawej stronie i wszystko działa.

Doktor Małgorzata Sztahl:

Muszę powiedzieć, że mam wielką pokusę zacząć od kwestii regionów, ale powstrzymam się, żeby zmienić w tej chwili przedmiot naszych rozważań.

Wydaje mi się zresztą, że z naszych, w tej chwili już dwudniowych obrad wynika, że przedmiotem naszego posiedzenia jest bardziej kwestia kierunków przebudowy całej administracji publicznej, niż tylko kwestia samorządu terytorialnego.

Jest to, oczywiście, ujęcie jak najbardziej słuszne dlatego, że samorząd terytorialny stanowi integralną część administracji publicznej i z tego względu reformowanie samorządu terytorialnego musi odbywać się w kontekście szerszych przekształceń ustrojowych całej administracji publicznej – tak jak już wczoraj była o tym mowa – przekształceń administracji centralnej, przekształceń województw i wreszcie samorządu terytorialnego.

Wydaje mi się, że po tych dwóch dniach obrad mamy już jasność co do tego, że pierwszym elementem owej przebudowy będzie tworzenie samorządu powiatowego. Myślę, że co do tego jest już nawet pewna decyzja polityczna. I w związku z tym wydaje mi się, że należałoby w tej chwili skoncentrować się przede wszystkim na tych kwestiach i na kwestiach doskonalenia obecnej ustawy o samorządzie terytorialnym.

Padły tu zarzuty pod adresem ustawy, że zunifikowała ustrój samorządu terytorialnego. Faktycznie, była to kwestia bardzo dyskutowana na etapie opracowywania ustawy. Zwyciężyła dlatego, że chodziło o reaktywowanie samej gminy, pojęcia wspólnoty. Rozbijanie gmin na poszczególne typy nie wydawało się w tym momencie wskazane.

Ale w tej chwili należałoby się, moim zdaniem, zastanowić również nad kwestią pewnej techniki legislacyjnej. Słyszeliśmy tu już wczoraj o projekcie

Doktor M. Sztahl

ustawy o gminach uzdrowiskowych, dzisiaj słyszymy o projekcie ustawy o mieście, o Warszawie, słyszymy o projektach, może jeszcze w zamyśle, dotyczących poszczególnych wielkich miast czy ustawy o ustroju miast.

Wydaje mi się, że należałoby w tym momencie zastanowić się czy mnożyć kolejne ustawy, czy też wprowadzać odpowiednie rozdziały do ustawy o samorządzie terytorialnym.

Opowiadam się za tą drugą drogą ze względu na to, że można byłoby tworzyć coś w rodzaju kodeksu samorządu terytorialnego, który by obrastał w rozwiązania i jednocześnie sprawiał, że wielu postanowień nie trzeba byłoby powtarzać, bo wystarczyłoby proste odesłanie do innych przepisów ustawy.

To pierwsza kwestia. A dotyczy to również krajowego związku gmin. Wczoraj była między innymi mowa o takiej nowej ustawie. Wydaje mi się, że nie nowa ustawa jest tu potrzebna, a tylko przywrócenie odpowiedniego rozdziału w ustawie o samorządzie terytorialnym, gdzie jest jego miejsce.

Kolejna kwestia, o której chciałbym powiedzieć, dotyczy doskonalenia tych przepisów ustawy o samorządzie, które, jak wykazała praktyka, nie są zupełnie doskonałe. Oczywiście, największym dobrem jest to, że samorząd już istnieje i ramy, które zostały dla niego stworzone, pozwalają mu na działanie, ale wydaje mi się, że przy okazji zbliżających się wyborów i bardziej całościowej reformy, do tej kwestii trzeba wrócić.

Nie wiem, jakie są w tej chwili dzieje kolejnego projektu senackiego, dotyczącego między innymi problematyki działalności gospodarczej gmin wykraczających poza użyteczność publiczną, czy przede wszystkim – co mnie najbardziej interesuje – wzmocnienia władzy wykonawczej w samorządzie, w kontekście zabezpieczenia zarządu przed pochopnymi zmianami, dokonywanymi pod wpływem chwili. Jest to nowelizacja, która powinna jak najszybciej znaleźć swoje rozwiązanie.

Druga sprawa – referendum. Wczoraj padło dużo ciepłych słów na temat referendum. Muszę powiedzieć, że mam zupełnie inne odczucia. Wszyscy orientujemy się, że referenda dotyczące przede wszystkim odwołania władz lokalnych były już przeprowadzane w kilkudziesięciu, chyba ponad dwudziestu gminach, po krótkim okresie ich działania. Może to wskazywać, że takie potrzeby istnieją, że jakieś więzi międzygminne są zakłócone. Ale jaki był rezultat? Żadne referendum nie spotkało się z zainteresowaniem i żadne nie przyniosło efektów.

I jest to, moim zdaniem, nie tylko kwestia małego zainteresowania ludzi. Błąd może tkwić także w rozwiązaniach ustawowych. Kiedy się słyszy o praktykach późniejszego spisywania przez władze wykonawcze tych, którzy głosowali przeciw, nie głosowali za odwołaniem władz gminy, to nasuwają się niewesołe refleksje, czy rzeczywiście obecne przepisy czynią w pełni realną tę instytucję.

Kolejna kwestia, która się tutaj nasuwa, dotyczy pozycji sejmiku i kolegium odwoławczego, o którym tu dziś jeszcze nie było mowy.

Jeśli idzie o sejmik, to nie jestem zdania, że wzmacnianie go byłoby błędem. Jeśli bowiem przyjmujemy koncepcję ewolucyjnego dochodzenia do przebudowy administracji terytorialnej, dochodzenia do niej właśnie poprzez rozłożone na wiele, wiele lat etapy, to wydaje mi się, że problem pozycji sejmiku – nawet gdyby to miało trwać pięć czy sześć lat – wymaga jednak uregulowania. I niekoniecznie chodzi tu tylko o kwestię osobowości prawnej, ale i o kwestię nadzoru nad sejmikami, bo ustawa jest w tym względzie bardzo niejasna. Interpretuję to w ten sposób, że do nadzoru, w tym finansowego, nad sejmikiem jest uprawniony premier, a nie wojewoda. Ale to jest kwestia interpretacji i w praktyce bardzo różnie to wygląda.

Kolejna sprawa to kwestia kolegium odwoławczego. Przecież jego rola przy powołaniu samorządu powiatowego będzie rosła. I w związku z tym, należałoby się zastanowić, co z owym kolegium zrobić. Czy powiązać to z reformą sądownictwa administracyjnego, a jeśli tak, to w jaki sposób?

Wydaje mi się, że są to kwestie, nad którymi już teraz trzeba się zastanawiać, ze względu na to, że samo wprowadzenie powiatu nie jest prostym zabiegiem przestrzennym. Wiąże się to z budową całego ustroju władzy powiatowej.

I dochodzę tutaj do kolejnej kwestii, mianowicie statusu starosty. Została tu przedstawiona koncepcja starosty, który będzie występował w dwoistej roli: z jednej strony jako organ wykonawczy samorządu, a z drugiej – jako organ, któremu administracja rządowa zlecałaby określone zadania.

Muszę powiedzieć, że mam tutaj mieszane uczucia, ponieważ nie lubię żadnych organów dwoistych. Mamy takie doświadczenia, jeszcze z rad narodowych, które były organem i władzy państwowej, i samorządu terytorialnego. O ile przed wojną sytuacja była klarowniejsza, bo starosta był organem administracji rządowej, a dodatkowo stał na czele organu wykonawczego samorządu i reprezentował on w powiecie rząd, a nie samorząd terytorialny, to w naszym modelu ma być inna sytuacja. To ma być organ samorządu, a jednocześnie dajemy mu do spełniania – i to tylko jemu – zadania z zakresu administracji rządowej.

Moim zdaniem, są to kwestie niesłychanie istotne, które muszą być rozpatrzone już teraz, wcześniej, zanim będziemy rozważali mniej lub bardziej szczegółowe wizje przyszłości regionów czy województw.

Przechodząc do ostatniej kwestii, muszę powiedzieć, że najbardziej przekonuje mnie droga ewolucyjna i to nie do regionów autonomicznych, tylko – być może za 20 lat, może za 30 – do regionów samorządowych. Dlatego opowiadam się za regionami funkcjonalnymi, których wprowadzenie nie nastrocza takich problemów.

Jednocześnie przyznam się, że nie przekonuje mnie specjalnie koncepcja zakładów publicznych. Ona

Doktor M. Sztahl

nie jest podobna do koncepcji francuskiej, zresztą tam owe zakłady działają w innych warunkach. Zwłaszcza proponowany zakres ich działania, związany z prywatyzacją likwidacyjną, nasuwa pytanie, czy nie będzie to kolejna agenda administracji rządowej i czy jest to forma najwłaściwsza.

Być może rzeczywiście – zakład administracyjny. Ale kwestia jego zadań pozostaje, moim zdaniem, sprawą otwartą. Zwłaszcza w kontekście propozycji utrzymania jakiegoś przedstawicielstwa samorządowego na szczeblu województwa. Czy to będzie województwo w obecnym kształcie przestrzennym, czy większe, obejmujące obszar dawnych województw, to kwestia wymagająca jednak jakiegoś uregulowania.

Kolejna sprawa, dotycząca przebudowy i porządkowania prawa materialnego. W pełni zgadzam się ze wszystkimi, którzy mówią, że brak krajowego związku gmin utrudnia reprezentację interesów samorządu. Przykłady ustaw z ostatnich dwóch lat, ustaw prawa materialnego, administracyjnego, świadczą dobitnie, że *lobby* samorządowe na forum władzy ustawodawczej nie jest dostatecznie silne, by zabezpieczyć interesy samorządu.

Może to, moim zdaniem, zrobić tylko wyposażony w osobowość publiczno-prawną krajowy związek gmin, bo bez niego to porządkowanie ustawodawstwa materialnego nie będzie posuwało się w kierunku, jaki wynikałby z idei władzy samorządowej.

Na zakończenie chciałabym ustosunkować się jeszcze do jednej kwestii. Padło wczoraj wiele zarzutów pod adresem Trybunału Konstytucyjnego. Muszę powiedzieć, że nie mogę się zgodzić z tymi zarzutami. Byłabym bardzo ostrożna w przerzucaniu na Trybunał Konstytucyjny obowiązków ciągłego czuwania nad całym ustawodawstwem i nad wszystkimi przepisami wykonawczymi, stanowionymi przez ministrów. Wtedy właściwie postawilibyśmy ten trybunał nad władzą ustawodawczą. Moim zdaniem takie przypadki oczywiście mogą, powinny mieć miejsce, ale w bardzo wyjątkowych sytuacjach.

Przypominam, że przecież krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia spraw do Trybunału Konstytucyjnego jest bardzo szeroki, gminy i sejmiki są też do tego uprawnione. W związku z tym powstaje pytanie: dlaczego tej możliwości nie wykorzystują te podmioty, które mogą skuteczniej w tym zakresie działać? Wydaje mi się, że inne podejście prowadziło by do zmiany obecnej roli Trybunału Konstytucyjnego i zupełnej zmiany jego charakteru. Byłaby to po prostu instytucja kontroli bieżącej, permanentnej, a nie takie jest zadanie trybunału.

Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo pani doktor.

Proszę uprzejmie, pan dyrektor Sulimierski.

Doktor Jerzy Sulimierski:

Dziękuję za umożliwienie mi zabrania dzisiaj głosu.

Chciałbym się wypowiedzieć jako pewnego rodzaju polityk, który miał do czynienia z administracją rządową i samorządową, zna trudy związane z reformą administracji publicznej.

Proszę państwa, przede wszystkim musimy sobie uświadomić jedno: reforma państwa to nie jest reforma organizacji procesu legislacyjnego, to jest reforma życia publicznego, reforma istniejących struktur, reforma zadań. A przy braku niezbędnych badań dotyczących kosztów przebudowy państwa, ta reforma wydaje się nam w pewnym sensie iluzoryczna.

Chciałbym zwrócić uwagę na to, że nie wiemy, ile kosztuje nitka kompetencyjna, nitka w zakresie usług podstawowych; ile kosztuje obudowa tej usługi w sensie wadliwej infrastruktury organizacyjnej.

Mówimy o kosztach i musimy przy tym zdać sobie sprawę z tego, że obecna administracja bardzo dużo kosztuje. Nie mamy rozeznania, jakie są zbędne koszty tej administracji. Wiemy tylko, że jest rozrośnięta administracja specjalna, wiemy, że jest również administracja zespólna, która nie jest administracją ogólną, koordynującą administrację na swoim terenie. Wiemy również, że błędem było oderwanie administracji samorządowej od administracji państwowej.

Chciałbym tu zwrócić uwagę, że to nie jest tylko problem teoretyczny, ale także polityczny. Jestem w ogóle przeciwny przeciwstawianiu administracji samorządowej administracji państwowej. Przychyliam się do opinii pani prof. Rabskiej, która wczoraj zwracała uwagę na ten fakt.

Nie jestem żadnym wybitnym specjalistą, jestem organizatorem, ale zorientowałem się, że problem sztucznych rozróżnień między administracją samorządową a administracją państwową istniał również w okresie międzywojennym.

Pominawszy fakt, że juretycznie organ państwowy i państwo to odrębne pojęcia, tu chyba się zgodzimy, to identyfikacja państwa z rządem mogłaby być w jakimś sensie usprawiedliwiona tylko wtedy, gdyby państwo posiadało w ogóle tylko jeden organ – rząd. A przecież wiadomo, że państwo posiada szereg organów odmiennych od siebie pod względem wykonywania funkcji im przydzielonych.

Gdyby z kolei uznać, że ciało parlamentarne jest jedynie organem władzy państwowej, to nie ma najmniejszego powodu, by inaczej traktować wybieralny organ samorządowy.

Wydaje się, że przyczyna takiego podejścia tkwi w błędnym przeniesieniu pojęcia naturalno-prawnego stosunku człowieka do państwa na stosunek gminy do państwa. To powoduje alienację i powstanie niebezpieczeństwa stworzenia odrębnej osobowości gminy, stojącej jak gdyby poza państwowym porządkiem prawnym. A przecież nie o to chodzi i z tym należy walczyć. Sądzę, że pora uświadomić także w terenie, iż nie są to pojęcia przeciwstawne.

Doktor J. Sulimierski

Druga sprawa, która słusznie się tutaj pojawia. Źródłem prawa jest nie tylko sfera teorii prawa, ale również kultura sprawowania władzy i świadomości prawnej. Dlatego będę zawsze rzecznikiem, zwolennikiem budowania organicznego państwa.

Nie wiem, czy mamy rozeznanie, jak są realizowane zadania powiatowe na różnych obszarach Polski. Bo przecież trzeba się zgodzić, że zadania powiatowe na południu Polski będą nieco inaczej wyglądały, będą różniły się merytorycznie od zadań na północy Polski czy w strefie tzw. ściany wschodniej.

Należałoby chyba powołać jakieś zespoły terenowe, które najlepiej będą zorientowane, gdzie samorząd może podołać zadaniom powiatowym, a gdzie administracja rządowa powinna w okresie przejściowym te zadania utrzymać. Proszę zwrócić uwagę, że zadania powiatowe – czy się to komuś podoba czy nie – są już teraz wykonywane. Chodzi tylko o upodmiotowienie wspólnot lokalnych. I ta sfera może być płynna.

Jesteśmy, a przynajmniej byliśmy w obu zespołach, zwolennikami kompetencyjnego dowartościowywania województw. Ale mamy świadomość, że jeżeli zdecydujemy się na Polskę powiatową, konieczna będzie również korekta granic województwa.

W związku z tym jest to problem nie tylko racjonalny, nie tylko problem efektywności sprawowania administracji państwowej w określonym wymiarze, ale również problem polityczny. Dlatego należy sobie zadać pytanie, czy możemy sobie obecnie pozwolić na województwa konfliktogenne. Zadaniem obu zespołów było przybliżenie tych sfer konfliktogennych, tych marginesów niebezpiecznych politycznie.

Teraz, po tym okresie, wydaje mi się, że bylibyśmy najbliżej celu, gdybyśmy jednak zrezygnowali z tego najbardziej racjonalnego pomysłu stworzenia dziesięciu do czternastu województw. Są bowiem w organizacji państwa pewne sfery przestrzenne, które będzie trudno pomieścić w tej liczbie. Myślę o Częstochowie, o innych województwach, jak Opole, które również mają silne lobby parlamentarne i nie sądzę, aby udało nam się przeforsować jakiegokolwiek projekt. Chyba, że chcielibyśmy stworzyć później problemy natury czysto politycznej.

Mając to na uwadze – nie chcę przedłużać tej dyskusji – sądzę, że można podejść z wiarą do przebudowy administracji w Polsce. Utwierdziło mnie w tym wystąpienie pana senatora i pana ministra Kuleszy, który nawiązywał właśnie do procesu ewolucyjnego, do założeń niesiłowych. Jestem głęboko przekonany, że nam się uda.

Na marginesie: sądzę, że pan poseł Mażewski, pełen politycznego temperamentu, przedstawił te dziesięć i czternaście regionów jako propozycję poprzedniego zespołu.

Otóż, proszę państwa, to nie było tak. My unikaliśmy określać, do czego zmierzamy. Uznaliśmy, że na obecnym etapie stać nas na decentralizację. Decentra-

lizacja czy regionalizacja są tutaj pojęciami hasłowymi. Sądzę, że również pan poseł Mażewski w swoim dzisiejszym wystąpieniu bardziej miał na myśli obecnie decentralizację państwa z systemem otwartym na dalsze zmiany, aniżeli regionalizację w tym ujęciu finalnym. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Myślę, że będzie jeszcze czas na odniesienie się poszczególnych referentów do wątków dyskusji, ale zanim udzielię głosu panu senatorowi Borzyszkowskiemu, który o to prosił, chciałem jeszcze na moment zatrzymać się przy pytaniu pani doktor Sztahl: co z senackimi projektami ustaw, nowelizujących ustawy o samorządzie terytorialnym. Otóż, najprawdopodobniej komisja zakończyła już pracę i ustawa ta czeka po prostu na swoją kolejkę do drugiego czytania. Podobnie jest z ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych. Możemy tylko mieć prośbę do obecnych tutaj posłów – widziałem dzisiaj pana posła Janowskiego, który jest chyba przewodniczącym podzespołu, zajmującego się regionalnymi izbami obrachunkowymi – aby „nacisnęli”, użyję tego brzydkiego słowa, odpowiednie organy w Sejmie, żeby te ustawy znalazły się jak najszybciej na forum izby poselskiej.

Proszę bardzo.

Poseł Lech Mażewski:

Proszę o głos w tej sprawie. Jeśli chodzi o regionalne izby obrachunkowe, to drugie czytanie ustawy będzie miało miejsce w czasie tej sesji. Trudno mi powiedzieć, czy będzie to wieczór piątkowy, czy sobota rano, nie można tego przewidzieć na podstawie porządku dziennego. Jeśli chodzi o drugą sprawę, to znaczy projekt senacki, małą nowelizację. 7 października razem z Komisją Inicjatyw i Prac Ustawodawczych przyjmujemy jej ostateczną wersję i kierujemy do drugiego czytania. Kiedy drugie czytanie się odbędzie, tego nie wiem. Mam nadzieję, że na pewno w tym roku i że uporamy się z tym, szczególnie jeśli chodzi o tę małą nowelizację, która – zgodnie z nazwą – jest naprawdę mała. Praca dopiero nas czeka. Ta nowelizacja nie dotyczy innej struktury władzy w tym układzie lokalnym, jest to problem na później. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Mam nadzieję, że ta mała nowelizacja trafi pod obrady Sejmu jeszcze w tym miesiącu...

(Poseł Lech Mażewski: W przyszłym miesiącu.)

Przepraszam, tak, w październiku. W przeciwnym wypadku może się okazać, że zbiegnie się ona z pracami nad dużą nowelizacją i wtedy by się okazało, że 2 lata, które poświęciliśmy na pracę nad małą nowelizacją, były niepotrzebne.

(Poseł Lech Mażewski: Żywię taką samą nadzieję.)

Przewodniczący J. Stępień

Bardzo proszę, pan senator Borzyszkowski, który jest również wicewojewodą gdańskim.

Senator Józef Borzyszkowski:

Proszę państwa, sądzę, że to seminarium i jemu podobne, organizowane w różnych miejscach, przez różne podmioty, zmierza do zmiany, do naprawy, do wzmocnienia Rzeczypospolitej. Nadmiar obaw świadczy o słabości naszej, naszych partnerów, niechęci do podejmowania tych naprawdę wielkich zadań. Zwykle ze strachu, obaw, z wywoływania duchów, i to duchów z zamierzchłej przeszłości, nic dobrego nie wynika. Jedynie sytuacja, że poprzez dialog będziemy się od tych obaw uwalniać.

Sprzecznosc interesów, o której tak często była tutaj mowa, jest – według mnie – zjawiskiem pozornym. Mówimy tutaj o wspólnym interesie, o wspólnej odpowiedzialności i o podziale tej odpowiedzialności, o poszerzeniu kręgu ludzi, podmiotów, którzy będą odpowiedzialni za Rzeczpospolitą i codzienny żywot jej obywateli. Dlatego, gdy mówimy o rozwoju samorządu terytorialnego, o kolejnych szczeblach czy o jakichkolwiek innych rozstrzygnięciach prawnych, musimy jednak mieć wizję, wizję Rzeczypospolitej w przyszłości tej najbliższej i tej odleglejszej. Nie możemy rzucać takich, powiedziałbym, „dalekich” haseł, że za 30 czy ileś lat to... Dla mnie określenie czasu będzie efektem naszej pracy, pracy organicznej. Im więcej czasu będziemy tracili na działania pozorne, tym perspektywa uregulowania sytuacji w Rzeczypospolitej się wydłuży.

Nie możemy zakładać, że zamkniemy tę sprawę taką czy inną ustawą, nawet zasadniczą. Nie, jest to proces ciągły. Pamiętam, że w czasie mojej współpracy z dyrektorem generalnym Urzędu Rady Ministrów, mecenasem Jerzym Sulimierskim, czasami odmiennie niż pan przewodniczący, oceniałem naszą pracę. Wielki plus naszych spotkań widzę w tym, że uświadamialiśmy sobie i innym, iż nie ma sprzeczności interesów, że musimy się porozumieć, wyjaśniać sobie, o czym mówimy. Bardzo często używamy tych samych słów i haseł, a kryją się pod nimi zupełnie inne wartości czy realia.

Dlatego ważne jest, by to, co się tutaj dzieje, to, co jest i będzie publikowane w różnych miejscach było przez nas rozumiane, przyswajane. Zdolność do pogłębiania frustracji własnej i innych jest w obecnym stanie społeczeństwa polskiego zbyt wielka i dobrze by było, gdyby na tym forum, i jemu podobnych, uwalniać się od tego. Nie mnożmy pięknych określeń, które mogą zaistnieć w kategorii humoru politycznego współczesnej Rzeczypospolitej, ale niekoniecznie pomogą temu, o czym mówimy. Stąd mój, jako przedstawiciela administracji centralnej, duży ukłon w stronę samorządów.

Cieszę się, że nie tylko w naszym regionie gdańskim, a mam tu na myśli województwo gdańskie

i sąsiednie, ale również i na ścianie wschodniej współpraca administracji centralnej, czyli wojewody, z samorządami, sejmikiem, z gminami układa się mimo konfliktów poprawnie. Istnieje świadomość współodpowiedzialności. Proszę państwa, jest to ogromny kapitał, który trzeba właściwie wykorzystywać. Gdy my mówimy o wzmacnianiu gmin, to gminy mówią o wzmacnianiu wojewodów, województw. Jest to rzecz, która powinna za funkcjonować szybciej w centrali, w podmiotach, które decydują o pewnych rozstrzygnięciach.

Cieszę się z wczorajszej wypowiedzi pana profesora Kuleszy, który ponownie zwrócił uwagę na dysproporcje budżetowe. Mówił o tym, jakie środki są zużywane w gminach, jakie na szczeblu wojewodów, a jakie w centrali. Jest to piramida stojąca – w dużej mierze – na głowie. Tracimy energię, tracimy czas, tracimy pieniądze, których jest w skali kraju za mało na „młócenie słomy”, czasami.

W wielu regionach istnieje współpraca międzywojewódzka, obejmująca nie tylko wojewodów, ale i samorządy, nie tylko sejmiki, ale również różne podmioty, związki gmin. I to nie tylko na ścianie zachodniej, którą niektórzy uważają za mało zintegrowaną z Rzeczpospolitą. Jest to wspaniały kawał polityczny, powiedziałbym. Wielkopolska – kolebka Rzeczypospolitej, z której wywodzi się wiele różnych rzeczy, do których się odwołujemy – jako podmiot dezintegrujący!

Te wszystkie działania mają na celu naprawdę wzmocnienie Rzeczypospolitej. Również wzmocnienie centrali, która powinna funkcjonować z większym skutkiem, powinna być odbierana przez ogół społeczeństwa jako niezbędny podmiot w ustroju Rzeczypospolitej. Chcę powiedzieć, że podobna współpraca, jak na ścianie zachodniej Wrocławia, myśle o Dolnym Śląsku, występuje między Rzeszowem, Lublinem i okolicznymi województwami.

I tutaj propozycja pana posła Mażewskiego zmierza do skonkretyzowania pewnych rzeczy, do oszczędzenia centrali i podmiotom regionalnym z dołu pewnych strat, które na co dzień są naszym udziałem. Sama nazwa tego zakładu niekoniecznie mi odpowiada, ale nie mam lepszej propozycji, dlatego przyjmuję to jako coś bardzo konstruktywnego, coś, co może tym współpracującym już podmiotom, tym regionom funkcjonalnym, z którymi polemisci pana Mażewskiego się zgadzają, bardzo pomóc. Dlatego też dobrze by było, gdyby to myślenie, zaprezentowane w referatach pana Mażewskiego i pana profesora Kieresa, które czytałem, a których nie słyszałem, spotykało się w rozwiązywaniu konkretów.

Hasło „trzy i pół” jest czymś, co już wcześniej funkcjonowało w różnych środowiskach, również w bliskim mi Zrzeszeniu Kaszubsko-Pomorskim, organizacjach regionalnych, z którymi współpracujemy. Cały czas podkreślaliśmy, że w tworzeniu nowych podmiotów samorządu terytorialnego, w decentralizowaniu Rzeczypospolitej, nie idzie o nową centralizację na takim czy innym szczeblu.

Senator J. Borzyszkowski

Idzie o policentryzm, idzie o to, by każdy z tych podmiotów, które mają ambicję tworzenia czegoś lepszego, znalazł dla siebie takie rozwiązania. Dlatego wydaje mi się, że zgadzając się z początkową częścią wypowiedzi ministra Sulimierskiego, z wdzięcznością przyjmując różne opinie dotyczące naszej poprzedniej pracy, byłbym jednak daleki od rezygnowania z najbardziej racjonalnych rozwiązań przyszłościowych.

Chcę to podkreślić, najbardziej racjonalne rozwiązania przyszłościowe, tylko nie wolno z nich rezygnować. Nie trzeba ich może eksponować, nie można o nich nieustannie mówić, ale trzeba je mieć na uwadze, gdyż każda działalność musi mieć jakąś docelową, powiedziałbym, granicę.

Sądzę, że w dalszej rozmowie spotkamy się również z tym, że decentralizacja nie będzie przeciwstawiana u nas regionalizacji. Są to wszystko podmioty, które wzajemnie się uzupełniają i uważam, że po dzisiejszym spotkaniu w niektórych środowiskach łatwiej będzie o tych sprawach rozmawiać. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo. Przed chwilą uzyskałem informację, że wtedy, kiedy mówią państwo bezpośrednio do mikrofonów jest zła jakość nagrania, stąd prośba o zabieranie głosu z mównicy. Będziemy mieli wtedy gwarancję, że całość zapisu znajdzie się w stenogramie, a tą drogą w materiałach naszego seminarium.

Kto z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Proszę bardzo, pani doktor Zyta Gilowska. Pozwolę sobie jeszcze raz zadać pytanie, które postawiłem przed przerwą. Kto powinien być organem stanowiącym budżetów wojewódzkich? Dzisiaj, skoro mówimy o potrzebie wzmocnienia pozycji wojewody, o tym, że wojewoda powinien mieć jakieś władztwo budżetowe, to kto powinien być organem stanowiącym? Wydaje się, że to dość kluczowe pytanie, przynajmniej dla mnie.

Doktor Zyta Gilowska:

Poproszę o 24 godziny do namysłu, „z marszu” nie odpowiem, bo to jest poważna sprawa.

Proszę państwa, pozwolę sobie ponownie zabrać głos, mimo że wczoraj sporo mówiłam. Otóż, zastanawiając się razem z państwem nad możliwym tempem zmian, o których tu dzisiaj rozmawiamy, chciałbym przywołać prawie nieobecny wątek, mianowicie kwestie ekonomiczne i gospodarcze. One są, moim zdaniem, kluczowe w tej sprawie.

Powinniśmy zastanowić się nad przyczyną, dla której następują zmiany. Dlaczego w 1990 r. parlament przyjął ustawy, dlaczego były wybory? Przecież dzisiaj wszyscy wiemy, iż podłoże tych decyzji było czysto polityczne. Wobec tego możemy zadać sobie

pytanie, dlaczego tym razem, po dwóch latach, klimat sugeruje skłonność do dalszych działań decentralizacyjnych?

Odnoszę wrażenie, być może z racji wykształcenia nie mam tu obiektywnego osądu, że powodem jest wielka słabość państwa jako organizmu gospodarczego. Słabość państwa jako organizmu administracyjnego to skutek słabości gospodarczej.

Odnoszę wrażenie, że nasze państwo jest w tej chwili tak słabe, że tylko z tego powodu zastanawia się nad swym przekształcaniem i będzie skłonne się przekształcać tylko dopóki będzie słabe. Ta słabość jest generalnym powodem, dla którego my, jako przedstawiciele samorządów, nie powinniśmy w tej kwestii ustąpić. Jeżeli poczekamy, aż państwo nieco się wzmocni, złapie oddech i chociaż trochę dojdzie do wniosku, że sobie jednak poradzi, to nie będzie chciało decentralizacji. Będzie chciało w dalszym ciągu dekoncentrować swoje uprawnienia poprzez całą sieć administracji specjalnych i najrozmaitszych agend resortowych.

Chcę zwrócić państwa uwagę na pewien ciekawy aspekt systemu finansów publicznych, z jakim w tej chwili mamy w Polsce do czynienia. Wszyscy wiemy, że nasz system finansów publicznych jest marnotrawny i mamy, mizerne co prawda, wyobrażenie o tym, jak on funkcjonuje.

Minister Misiąg razem ze swoimi współpracownikami skończył niedawno pisać książkę pt.: „Polski system budżetowy” i poprosił mnie o recenzję. Przedstawiłam pozytywną recenzję, bo książka jest niezła. W Polsce wszystko się zmienia, a ponieważ my swoją pracę motywujemy głównie dobrymi chęciami, uważam, że powinniśmy uczyć się czytać takie książki. Co mnie jednak zastanowiło? W książce pt.: „Polski system budżetowy” nie ma ani słowa o tym, jak powstają budżety resortowe, ani słóweczka.

Pan mecenas Sulimierski zaniepokoił się faktem, że nie znamy kosztów nitki kompetencyjnej, jak był pan łaskaw się wyrazić. Nitki? My nie wiemy, jak powstają budżety resortowe. Wiemy, że jest to rezultat gry. Na początku lat pięćdziesiątych państwo podjęło potężne starania, aby wszystko zestandaryzować, znormalizować, obliczyć. Sfera budżetowa pod wpływem tak usilnych starań ugięła się do tego stopnia, że dzisiaj, po 40 latach, może tylko generować resztki tamtych zachowań, nic więcej się nie dzieje. Nie wiemy, jak powstają budżety resortowe. Nawet resorty nie bardzo umieją odpowiedzieć, jak powstają ich budżety.

Wiem skądinąd, iż resorty proszą o dostarczanie ludzi, którzy umieliby zrobić projekt budżetu resortu. Jak, po nitce do kłębka, dojść do kosztu nitki kompetencyjnej? Dwa lata temu po raz pierwszy pozwoliłam sobie publicznie przedstawić tę samą wątpliwość. Co więcej, wielokrotnie usiłowałam to opisać w najrozmaitszych publikacjach, kierowanych między innymi do Urzędu Rady Ministrów wówczas, gdy mecenas Sulimierski był tam jedną z dość znaczących osób. Już wtedy byłam trochę speszona, że

Doktor Z. Gilowska

Urząd Rady Ministrów w ogóle nie reagował na te sugestie.

Jako prowincjusz i skromny działacz samorządowy pozwolę sobie publicznie wyrazić zwątpienie, co robią te niesłychane ilości urzędników, zatrudnione przez urząd Rady Ministrów, skoro:

a) nie dostarczają gminom niezbędnych informacji gospodarczych;

b) nie dostarczają gminom, dla których Urząd Rady Ministrów jest partnerem, niezbędnych informacji budżetowych i wszelkich informacji o charakterze administracyjno-taktycznym. Co więcej, nie prowadzą żadnych działań zmierzających do racjonalizacji systemu finansów publicznych w Polsce.

W tej chwili nie ma w naszym kraju takiego miejsca, w którym zastanawiano by się, jak zracjonalizować system finansów publicznych? To kładzie się potężnym cieniem na technicznym aspekcie przekształceń ustrojowych, bo jeśli mówimy powiat, to pojawia się pytanie, jak tworzyć system finansów powiatowych? Jeśli mówimy region, wszystko jedno czy funkcjonalny, bo na początek funkcjonalny, to jak stworzyć jego podstawy finansowe? Skąd zebrać informacje, które upoważnią do przedstawienia środków z resortu, czy generalnie mówiąc, z budżetu państwa, do budżetu regionu czy powiatu? Skąd mamy wiedzieć, jakie pieniądze powinny pójść w ślad za kompetencjami? To jest bardzo poważny problem i ten aspekt techniczny niesłychanie utrudni, przypuszczam, konkretne już prace. Jednak zasadnicza idea pozostaje taka sama – Polska bez dalszej decentralizacji nie ma szans rozwojowych i zapytywanie dzisiaj o koszty reformy jest, moim zdaniem, pytaniem typu: kiedy operować pacjenta, bo on jest słaby? O pacjencie, który jest chory na serce, anestezjolog mówi, że nie można go operować, bo nie przeżyje narkozy, ale pacjent właśnie umiera na serce i jeśli nie przeprowadzi się operacji, to on umrze za tydzień.

Ilekolwiek by kosztowała reforma, z całą pewnością mamy prawo domniemywać, że będzie tańsza, niż obecny marnotrawny system, w jakim funkcjonuje nasze państwo.

Marnotrawstwo i nieefektywność ekonomiczna ma dwa aspekty. Aspekt czysto administracyjny – zapewne decentralizacja państwa i jego uprawnień administracyjnych powinna spowodować, iż realizacja tych uprawnień na szczeblach niższych będzie tańsza. Czyli system finansów publicznych pod wpływem działań decentralizacyjnych powinien podlegać pewnym uzdrowieńczym tendencjom.

Jest to jednak tylko jeden aspekt. Gdyby natomiast założyć, iż decentralizacja to coś więcej niż na przykład powiat, że jest to tworzenie pewnych części, to w Polsce – gdzie ludzie czują się dobrze w swoich małych ojczyznach i mają tam coś do powiedzenia – tworzenie dużych województw czy małych regionów, już w tej chwili nie precyzuję, musi wyzwolić aktywność społeczną na tych terenach. Musi sprawić,

iż ludzie poczuja się bardziej u siebie i będą sprzyjać rozwojowi reformy ekonomicznej w szerszym sensie niż tylko reforma systemu finansów publicznych.

Prosiłabym bardzo, żeby koniecznie brać ten aspekt pod uwagę, bo jeśli nasze państwo, nie daj Panie Boże, z jakichś przyczyn zewnętrznych, może w rezultacie cudu, wzmocni się, to na pewno straci ochotę do działań decentralizacyjnych.

Mecenas Sulimierski powiedział jeszcze coś, z czym nie bardzo mogę się zgodzić. Należałoby zbadać, gdzie i jakie zadania powiatowe mogą być „pokonywane”, tak pan powiedział, gdyż jest oczywiste, że nie wszędzie mogą być udźwignięte te same kompetencje.

Nie zgadzam się z tą wypowiedzią z dwóch powodów. Pozwolę sobie zauważyć, że jeśli już mówimy o kompetencjach powiatów, a jest projekt ustawy ustrojowej o powiecie, to mówimy o przedsięwzięciach, które są realizowane wszędzie. Niezależnie od tego, czy uważamy, że są one dźwigane czy też nie – wszędzie są szkoły ponadpodstawowe, jakieś wysypiska śmieci, dzikie wysypiska w lasach, wszędzie są jakieś struktury opieki zdrowotnej. One muszą być udźwignięte, jak to nie będą udźwignięte?

Czyżby alternatywą byli urzędnicy powoływani przez centrum? Skąd przypuszczenie, że ci urzędnicy udźwigną to lepiej? Jest to, moim zdaniem, zupełnie bezzasadne. Jeżeli nawet gdzieś nie ma kadr, nie ma pieniędzy, jest nędzna infrastruktura społeczna i techniczna, to i tak trzeba przyjąć założenie, że jeśli ludzie, którzy ten teren zamieszkują, będą mieli odpowiedzialność, prawa i obowiązki, to udźwigną to lepiej, niż mianowani z góry urzędnicy. Takich urzędników mieliśmy przez czterdzieści parę lat z takim skutkiem, że jesteśmy w tym samym miejscu.

Tak że kończę z pewnym rozdarciem, bo z jednej strony chciałoby się, aby zagraniczni kontrahenci dostarczyli naszemu krajowi duże pieniądze, pozwoli ruszyć nie tylko odsetki od funduszu stabilizacyjnego. Ale najlepiej fundusz stabilizacyjny jeszcze podwoili czy potroili na potrzeby naszego państwa, które jest rzeczywiście w ciężkich tarapatach finansowych.

Ale z drugiej strony, pamiętajmy o tym, że jeśli znajdzie się dobry wujek, który dostarczy naszemu państwu dużo pieniędzy i pozwoli przetrwać najgorszy okres, to decentralizacji, takiej jak ona dzisiaj jest przez nas oglądana, nie będzie.

Dziękuję. (Oklaski).

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo. *Ad vocem*, jak sędzę. Tak.

Profesor Teresa Rabska:

Mam jedno pytanie.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Jedno pytanie. To w takim razie bardzo proszę, Może jeszcze panie dyrektorze... Skoro pytanie, to do pani Gilowskiej.

Profesor Teresa Rabska:

Tylko pytanie do pani Gilowskiej. Pani kończy z rozdartym sercem, a ja zaczynam z rozdartym sercem. Bo muszę powiedzieć, iż nie rozumiem stwierdzenia, że spieszmy się dopóki państwo nie będzie mocne.

Przecież, wydaje mi się, że we wszystkich wysiłkach dążących do wzmocnienia samorządu, chodzi także o to, żeby państwo było mocne. My w tej chwili tracimy na tym, że mamy straszliwie słabe państwo.

I doprawdy, prosiłabym o pewne wyjaśnienie i ustalenie, do czego my zmierzamy. Bo jeśli tak ma być, to ja się z takiego samorządu wycofuję, chociaż całym sercem zawsze byłam przy samorządzie. Walczyłam już o samorząd robotniczy, a z samorządu robotniczego przesłam do samorządu terytorialnego.

Prosiłabym więc bardzo – bo jest to kwestia kluczowa – o wyjaśnienie, do czego my właściwie zmierzamy. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Proszę bardzo pani doktor.

Doktor Zyta Gilowska:

Przyjmuję reprimendę z całą pokorą i czuję się winna. Ma pani profesor, oczywiście, rację. Operowałam skrótem myślowym. Często w języku potocznym mówiąc „państwo”, mamy na myśli organy centralne, biurokrację centralną. To dokładnie miałam na myśli, nic więcej.

I ta biurokracja – niekoniecznie, ale może przede wszystkim, utożsamiana z Warszawą – w swoich wyobrażeniach o tym, co należy zrobić z krajem, aby wszedł na ścieżkę pomyślnego rozwoju, kieruje się dobrą wolą. Z tym, że ta dobra wola – jak wszędzie u urzędników – jest, że tak powiem, wyposażona w pewne przekonanie o tym, iż my wiemy lepiej, jak Polskę ratować, jak nasz kraj wyciągnąć z tarapatów.

Obawiam się, że nasza biurokracja, jeśli otrzyma pewne środki wsparcia z zewnątrz, nie będzie tak skłonna do działań decentralizacyjnych, jak wygląda na to, iż jest skłona w tej chwili.

Tylko to miałam na myśli. Oczywiście, nie przeciwstawiam absolutnie samorządu państwu. Czuję się winna i przepraszam bardzo. Operowałam skrótem myślowym.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Myślę, że nieporozumienie zostało wyjaśnione.

Bardzo proszę, pan dyrektor Sulimierski.

W następnej kolejności głos zabierze pan doktor Dariusz Kijowski.

Doktor Jerzy Sulimierski:

Przepraszam, nie będę już korzystał z tej formy. Jeśli chodzi o wpływ na konstruowanie budżetu pań-

stwa, pani doktor wie, że przesadza o tym prawo budżetowe. I nie było tu możliwości wpływu. Było tak, jak pani mówi. Chcieliśmy, ażeby wojewodowie i struktury samorządu mieli jakikolwiek wpływ. Ale niestety, nawet przy uzgodnieniach w kwestiach oczywistych, nie udawało się nam dokonać przepływu środków pieniężnych z działu do działu. To jest jedna sprawa. Druga dotyczy tak zwanego udźwignięcia realizowanych zadań powiatowych. Nie przesądzam, że pani, generalnie nie ma racji, tylko, że wiąże się to z wątpliwościami. I tutaj chciałbym posłużyć się przykładem.

Byliśmy z panem profesorem Kiersem na seminarium w Republice Federalnej Niemiec. Oni przeprowadzili badania, z których wynika, na przykład że aby w powiecie mógł być prowadzony zespół szkół zawodowych, to najlepiej do tego predestynowane, ze swą infrastrukturą, jest miasto o 100 tys. mieszkańców. Jeżeli chodzi o szpitale zespolone, to dopiero miasta o 70 tys. mieszkańców są w stanie je „udźwignąć”. Takie badania przeprowadzono. U nas, jeżeli by wrócić do systemu sprzed 1975 r., to z pewnością byłyby tego rodzaju problemy. A tu nie chodzi tylko o obsługę jednego powiatu. Musielibyśmy to pogodzić również z obsługą sąsiednich powiatów. I tutaj się rodzą różnego rodzaju problemy.

Dlatego sądzę, że istota nie tkwi w tym, czy te zadania, konkretne, trudne powinna w aktualnej sytuacji realizować struktura powiatowa czy administracja rządowa. Ale musimy widzieć pewne napięcia i problemy, w okresie przejściowym, kiedy nie mamy jeszcze do takiego przedsięwzięcia odpowiedniej bazy, infrastruktury społecznej i gospodarczej.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo. Pan doktor Dariusz Kijowski. Proszę bardzo o zabranie głosu.

Doktor Dariusz Kijowski:

Dziękuję uprzejmie. Proszę państwa, chciałem zająć kilka, może kilkanaście minut, tematyką kolegów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego.

Pozwalam sobie zająć pewne stanowisko w tej kwestii nie tylko dlatego, że od dwóch lat działam w białostockim kolegium odwoławczym, ale także dlatego, że od dwóch lat utrzymuję dość ścisły związek praktycznie z prawie wszystkimi przewodniczącymi i częścią członków kolegów odwoławczych w kraju.

I z wymiany informacji wynika, że jest to tematyka, której – szczególnie gdy przystępujemy już do precyzowania zasad ukształtowania systemu samorządu terytorialnego na szczeblu drugim, powiatowym – nie powinno się potraktować tak, jak to zrobiono przy określaniu pozycji gmin.

Przypomnę tylko, że jeżeli chodzi o kolegia odwoławcze, to praktycznie z ustaw możemy wyczytać jedynie trzy rzeczy: że orzekają w trzyosobowych

Doktor D. Kijowski

składach, że członków powołuje sejmik i że działają przy sejmiku. I praktycznie jest to koniec regulacji działania tych organów.

Otóż, proszę państwa, ustawodawca określając relacje gmin względem administracji publicznej, precyzując zakres, kryteria i środki nadzoru nad samorządem terytorialnym, wyłączył spod tych regulacji, w szczególności z rozdziałów o nadzorze, tę działalność gmin i związków, która jest realizowana poprzez rozstrzyganie spraw decyzjami administracyjnymi. Uczynił to w art. 102 ustawy samorządowej, odsyłając w tym zakresie to jest sprawowania kontroli instancyjnej, nadzoru pozainstancyjnego, do kodeksu postępowania administracyjnego.

Do czego się to sprowadza? A do tego, że w praktyce jest to przekazanie funkcji nadzoru nad samorządem, kontroli instancyjnej w tych sprawach, kolegiom odwoławczym. Oczywiście, poza zadaniami zleconymi, gdzie funkcje te sprawują wojewodowie.

Otóż, rozwiązanie przyjęte dla gmin, proponuje się obecnie – jak słyszeliśmy i czytamy – przenieść do regulacji dotyczących samorządu powiatowego.

Pragnąłbym jednak zauważyć, że określając status i ustrój kolegiów odwoławczych, ustawodawca pominął niemal w całości ustawowe uregulowanie takiej materii, jak funkcjonowanie kolegiów – status prawny ich członków, a zwłaszcza kwestia koniecznych wymagań kwalifikacyjnych, kwalifikacji zawodowych, a także – co wydaje się być tutaj chyba najistotniejsze – określenie zadań, które mają być realizowane przez te kolegia. W czym w zasadzie interesie, w czym imieniu, działają te podmioty. Jakimi kryteriami mają się posługiwać.

Ustawodawca nie zagwarantował także gminom, co warto szczególnie podkreślić, jakiegokolwiek możliwości przeciwstawiania się ingerencjom kolegium w działalność podejmowaną przez organy gminy.

W tym stanie prawnym sejmiki samorządowe same uregulowały zasady funkcjonowania kolegiów, status prawny ich członków – naturalnie w tych kwestiach, które nie są uregulowane ustawą oraz kodeksem postępowania administracyjnego.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że proste odesłanie do kodeksu w sprawach kontroli instancyjnej i nadzoru nad gminami rozstrzygającymi decyzjami sprawy obywateli spowodowało, że z prawnego punktu widzenia zakres uprawnień kolegiów stał się nieograniczony, a gminy wobec ich rozstrzygnięć bezbronne.

Nieograniczoność owych uprawnień kolegiów wynika tu z dwóch przesłanek. Otóż, rozpatrując odwołanie od decyzji organu gminy, kolegium nie jest związane kryterium legalności, ponieważ wniesienie odwołania powoduje przeniesienie kompetencji rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty na organ wyższego stopnia, stąd, to proste odesłanie powoduje, iż to kolegia załatwiają i rozstrzygają sprawy, które ustawa zastrzega gminom.

Doktryna i orzecznictwo sądowe są pod tym względem sztywne. Kolegiom, mimo iż próbują się przeciwstawiać – odnosząc się do gmin, jak gdyby z pewną ostrożnością – są wręcz wytykane fakty, sytuacje, w których one nie orzekają co do istoty sprawy, kasują jedynie decyzje.

Tak, że, proszę państwa, tam gdzie obowiązuje jednak kryterium zgodności z prawem... Tu chodzi o nadzór pozainstancyjny. Gminy są przecież pozbawione, zgodnie z obowiązującym prawem, możliwości wniesienia do sądu skargi na decyzje. Sąd permanentnie odmawia uznania gminy jako strony w postępowaniu administracyjnym. Także, jako strony uprawnionej do wniesienia skargi do sądu.

Zatem, nawet decyzja kolegium podjęta niezgodnie z prawem – czego nie można wykluczyć – musi być przyjęta przez gminę do realizacji, bo można dochodzić wykonania tej decyzji. Służą temu środki egzekucyjne. Każdy adresat takiej decyzji może to uczynić.

W przedstawionym zakresie konstytucyjna gwarancja ochrony samodzielności gminy pozostaje – moim zdaniem – czystą deklaracją, a diabeł tkwi w szczegółach. Proszę państwa, samodzielność gminy to są przeważnie te konkretne, ostatnie szczeble realizacji jej zadań. I tam, jeżeli nie będzie pełnej ochrony tej samodzielności, tam, proszę państwa, praktycznie wszystko będzie zależało od tego, czy osoby funkcjonujące w kolegiach właściwie zrozumieją swoją rolę.

Jeżeli przyjdzie im do głowy wyrażanie interesów zbiorowości za gminę, to praktycznie sprowadzi się to do przeniesienia odpowiedzialności za sprawę gminy właśnie na te organy.

Proszę państwa, by udowodnić, że nie jest to rzecz banalna, posłużmy się przykładem. Kolegium odwoławcze może, bez prawa sprzeciwu gminy, zlokalizować na terenie gminy każdą inwestycję lokalną i wojewódzką, poza drogową. Jeżeli gmina odmawia i strona się odwołuje, wystarczy ustalić brak sprzeczności z prawem zagospodarowania przestrzennego. Gmina nie ma tutaj nic do gadania.

Konieczność, proszę państwa, wyeliminowania braku regulacji ustawowej, nie powinna, wydaje mi się, podlegać dyskusji. Z mojej inicjatywy białostocki sejmik wystąpił do pana senatora Stępnia i komisji o uwzględnienie tego w pracach ustawodawczych. Otrzymaliśmy zapewnienie, że będzie to wzięte pod uwagę. Ale wydaje mi się, że jest to do nadrobienia w sposób prosty i koniecznie natychmiastowy.

Proszę państwa, uważając jednak, że wyłączną funkcją kolegiów powinno być zapewnienie ochrony prawnej jednostce przed naruszającymi jej interesy prawne decyzjami władz samorządowych, chciałbym wyrazić również pogląd, że ustalenie zasad funkcjonowania kolegiów nie powinno być pozostawione autonomicznym rozstrzygnięciom sejmików samorządowych. Wprawdzie dwuletnia praktyka pokazuje, że większość sejmików wykorzystwała swe kompetencje w sposób twórczy, pomysłowy i godny naśladowania, to jednak znane są nam przypadki,

Doktor D. Kijowski

w których brak ustawowego uregulowania ustroju i zasad funkcjonowania kolegiów powoduje, że owa naturalnie ujawniająca się sprzeczność interesów pomiędzy gminą, jej organami a interesami strony, obywatela, uznanymi przez kolegium, powoduje, że przedstawiciele gmin odwołują się do prób wykorzystywania takich argumentów, jak na przykład: „płacimy, to wymagamy. Jak nie robicie zgodnie z naszymi oczekiwaniami, to nie płacimy”.

Isą, proszę państwa, problemy w niektórych województwach, gdzie faktycznie składki nie są płacone, z argumentacją: „no, jak mamy płacić, skoro 50% zaskarżonych naszych decyzji kolegia uchylają i zastępują je innymi bądź nie pozwalają doprowadzić do realizacji takich czy innych przedsięwzięć”.

Ale, niestety, praktyka pokazuje, że decyzje te są wadliwe, w bardzo dużym stopniu naruszają prawo. W niektórych dziedzinach rządu nawet 80%. Tak, że podziwiam pewien optymizm, zazdroszczę tego optymizmu, jaki tu wczoraj dał się zauważyć, że wszystko w tym systemie samorządowym jest w porządku. Ale, ilekroć kolegia spróbują przymrużyć oko, to sąd administracyjny natychmiast im to wytyka, co z reguły prowadzi do kasacji obu rozstrzygnięć.

Otóż, proszę państwa, nie zawsze przedstawicielom gmin zależy na wysokim poziomie kwalifikacji członków kolegiów. W końcu trudno się dziwić, że w sytuacji, gdy kontrolowany czy nadzorowany nie tylko finansuje, ale i współdecyduje o statusie prawnym tegoż kontrolującego czy nadzorującego, o zasadach, na których on funkcjonuje, ten ostatni nie zawsze może pozwolić sobie na obiektywne rozstrzygnięcia. To jest zagrożenie, proszę państwa, którego należy, w moim przekonaniu, uniknąć.

Na szczęście, takie zjawiska, jak próby wywierania nacisków na kolegia, są sporadyczne i przeważnie nieskuteczne. Ale, tym niemniej, proszę państwa, czy ochrona prawna, o którą jednostka ubiega się u organu odwoławczego, powinna zależeć od dobrej woli przedstawicieli gmin? Bo do tego czasami rzecz się musi sprowadzić. Wykonywanie tych zadań w sposób należyty zmusza do wykonywania pewnych czynności organizacyjnych, finansowych. Tymczasem, można nie stworzyć należytych warunków. Tutaj nie ma żadnej regulacji, która by pozwalała jednostce na domaganie się zapewnienia należytej ochrony prawnej.

Powtarzając w ustawie samorządowej o samorządzie powiatowym rozwiązania przyjęte wobec gmin w sprawach rozstrzyganych decyzjami, warto może rozważyć czy ze skutków tych rozwiązań ustawowych, przyjętych dla gmin, nie należałoby wyciągnąć pewnych wniosków, wykorzystać ich i braki istniejące uzupełnić.

Możliwe rozwiązania wydają się tu być różne. Pani profesor Stahl podsunęła... Jest kwestia zrezygnowania w ogóle z kolegiów i przeniesienia ochrony pra-

wnej jednostki na poziom sądownictwa administracyjnego. Z czym się to wiąże? Z rezygnacją z dwuinstancyjności postępowania i ochrony przed ewentualnymi nierozstrzygniętymi przez lata sprawami. Kolegia jednak dają tę gwarancję. Oczywiście, można to zabezpieczyć odpowiednimi uprawnieniami sądu, nie tylko kasacyjnymi.

Drugie nasuwające się tutaj rozwiązanie jest takie, że można, praktycznie nie czekając na reformę – sądownictwo administracyjne kształtuje się jednak w oparciu o bardzo głębokie rozważania badawcze i prace legislacyjne – uzupełnić pewne braki ustawowe w zakresie ustroju, zasad funkcjonowania kolegiów, statusu finansowego sejmików i, w związku z tym, kolegiów. Zapewniając gminie ochronę prawną przed rozstrzygnięciami, z prawem do skargi, z prawem do wypowiedzenia się również przed kolegium... Bo do tej pory jest tak, że może garstka kolegiów wysłuchuje gmin, ale przeważnie odbywa się to na zasadzie: my jesteśmy organ zwierzchni, nie obchodzi nas, co ma do powiedzenia gmina, orzekamy i koniec.

Tych kilka uwag chciałbym poddać pod rozwałę państwa, jako działających, pracujących czy to w samorządach, czy właśnie w parlamencie. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję uprzejmie za tę bardzo kompetentną, wyczerpującą wypowiedź. Moim obowiązkiem było powiedzieć wcześniej, że pan doktor Dariusz Kijowski jest przewodniczącym Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa Białostockiego.

Nie wiem, czy mówiono o tym wcześniej, ale pamiętam, jak prowadzono prace koncepcyjne nad instytucją kolegium. W gruncie rzeczy stało się tak, jak się stało dlatego, że w Senacie przegłosowana została koncepcja utworzenia kolegium odwoławczego w samej gminie. Wychodziliśmy z takiego założenia: skoro utrzymujemy podział na zadania własne i zlecone, to – oczywiście – w zakresie zadań własnych musi być kontrola merytoryczna, a nie tylko legalna. Tę ostatnią można by powierzyć administracji rządowej. Nie mogliśmy natomiast tego zrobić w zakresie kontroli merytorycznej, a zatem trzeba było się dalej zastanawiać, jak rozwiązać ten problem, żeby jednak zachować dwuinstancyjność. W Senacie wydawało się nam, że jeśli odwołania od decyzji organu zarządzającego, wykonawczego, będą trafiały do jakiegoś kolegium, rady, to ta dwuinstancyjność zostanie zachowana i – w dalszej kolejności – osoba niezadowolona mogłaby skarżyć decyzję wydaną w drugiej instancji do sądu administracyjnego.

Zostaliśmy za to straszliwie skrytykowani przez reprezentantów polskiego prawa administracyjnego i w konsekwencji spór przeniosł się do komisji sejmowej i tam zadecydowano, że utrzymanie dwuinstancyjnego toku postępowania w zakresie decyzji indy-

Przewodniczący J. Stępień

widualnych w obrębie samej gminy byłoby zaprzeczeniem dwuinstancyjności.

Wszystkim się wówczas wydawało – myślę, że nie można tego poglądu podzielać dzisiaj – że burmistrzowie w gminach będą tak silni, że cokolwiek postanowią, rady będą im posłuszne. Jest oczywiście odwrotnie. Takie rozumowanie było wtedy, jeszcze przed rozpoczęciem kadencji rad, mocno ugruntowane i w związku z tym Sejm zdecydował, a właściwie zdecydowała o tym komisja sejmowa, żeby drugą instancję umieścić gdzieś poza gminą. Ponieważ nie można było tego zrobić – ze zrozumiałych względów – w pionie administracji rządowej, stąd w ostatniej chwili „przyłatano” do sejmików samorządowych – bo gdzieżby indziej można było to „podczepić” – takie właśnie kolegium odwoławcze, z takimi skutkami, jakie są.

Uważam, że nie są to wcale złe skutki. Jak wynika z orzecznictwa sądu administracyjnego, decyzje sprawdzane w toku tej instancji właśnie przez kolegium rzadziej podlegają uchyleniu, niż decyzje sprawdzane przez administrację rządową. Zgadzam się z tym, że rzecz wymaga jakiegoś bardziej koncepcyjnego, śmiałego rozwiązania. O ile mnie pamięć nie zawodzi, to chyba pan prof. Kieres był kiedyś zdania, że należy to powiązać z reformą sądów administracyjnych. Wydaje mi się, że to jest właściwy kierunek rozumowania, tym bardziej, że utrzymanie jednoszczeblowego sądu administracyjnego – a z takim, w gruncie rzeczy, mamy do czynienia w tej chwili – właściwie nie ma sensu. Nie może on sprostać zadaniom, jakie administracja stawia na co dzień. Rola sądów administracyjnych będzie musiała wzrastać.

Notabene może się pojawić pytanie: skąd wziąć tytuł prawników do tych sądów administracyjnych? Otóż może warto, abym przedstawił myśl, która mnie od pewnego czasu nurtuje: dlaczego to mają być prawnicy? Żeby nie było żadnych wątpliwości – mówię to jako prawnik. Żyjemy w przeświadczeniu, że w sądach administracyjnych muszą być prawnicy, że jest niemożliwe, aby w sądownictwie administracyjnym nie było prawników. Przyjmuje się to bez dowodu.

Okazuje się, że na przykład w trybunałach administracyjnych we Francji nie ma w ogóle prawników. Tak! W Conseil d'État, która jest najwyższym trybunałem administracyjnym i ciałem legislacyjnym, prawie w ogóle nie ma prawników! Może, korzystając z doświadczeń innych krajów, trzeba i u nas uczynić taki właśnie śmiały krok do przodu?

Wyobrażam sobie, co myślą w tej chwili wybitni przedstawiciele prawa administracyjnego, będący na tej sali, ale ostatecznie celem tego seminarium nie jest podejmowanie decyzji, ale prowokowanie jakichś śmiałych rozwiązań, śmiałych myśli.

Proszę państwa, jeszcze jedna osoba chciała zabrać głos. Czy mógłby pan przypomnieć swoje nazwisko, bo – przepraszam – nie zapamiętałem.

Pan Maciej Gielecki:

Maciej Gielecki. Pozwól państwo, że zabiorę chwilę czasu. Nie czuję się ekspertem w tej dziedzinie. Z wykształcenia jestem fizykiem, z wyboru trzeci rok pracuję w samorządzie, jako radny rady Warszawy, jestem przewodniczącym jednej z rad dzielnicowych.

Wczorajsza i dzisiejsza dyskusja dotyczyła przede wszystkim spraw reformy administracji publicznej z podziałem na administrację samorządową i rządową.

Jeżeli państwo pozwolą, kilka refleksji człowieka, który stara się myśleć „od drugiej strony” wydarzeń samorządowych.

Chciałbym poddać pod rozwałę pytanie: co należy myśleć o dekoncentracji władzy politycznej? Bałbym się używać słowa „decentralizacja”, to bardzo niepewny grunt, natomiast dekoncentracja władzy politycznej w odniesieniu do szczebli lokalnych wydaje mi się nie mniej ważnym aspektem dalszego rozwijania samorządu terytorialnego.

Klucz do rozwiązania tego problemu znajdować się będzie prawdopodobnie w ordynacji wyborczej. Dlaczego? Można wyobrazić sobie kontynuację systemu, jaki mamy, czyli ordynację proporcjonalną, za którą – notabene – ja się opowiadam, bądź wybory jednostek. Obawiałbym się trochę sytuacji, kiedy rosnące dalej w siłę i kompetencje samorządy będą miejscem przetargów lokalnych. Bardzo łatwo zobrazować to chociażby trywialnym przykładem miasta, gdzie mamy gospodarkę komunalną, szczególny tryb kwaterunkowy i duże osiedla spółdzielcze. Zarówno zarządzający jednymi, jak i drugimi budynkami będą zabiegać o dotacje z kasy miejskiej na przysłowiowe łatanie dachów. Podejrzewam, że kreowanie silnych liderów miejscowych i ich pozycji, wyrastającej z bardzo, bardzo już lokalnego poparcia, musi prowadzić do antagonizmów i walki o środki budżetowe.

Dekoncentracja władzy politycznej powinna postępować w sposób dokładnie odwzorowujący system władzy politycznej i parlamentarnej. Jeżeli utrzymamy w parlamencie ordynację proporcjonalną, ten sam mechanizm powinien być przeniesiony w ordynacji na samorządy lokalne i ewentualnie odwrotnie. Spójność systemu, a więc proporcjonalny rozkład mandatów w samorządach lokalnych i w parlamencie, zapewniłaby ciągłość pomiędzy centrum, jakim jest państwo i władza sejmowa, a władzą lokalną. I w tym kontekście należałoby przejść do tematu, poruszanego w dniu wczorajszym, a mianowicie do przepisów prawa lokalnego. To, co było tu konstatawane, to jest dość sztywny „gorset”, jakby żywcem przeniesiony jeszcze z ustroju rad narodowych. Myślę, że jest to w tej chwili *terra incognita*, wymagająca dalszych prac intelektualnych, koncepcyjnych.

O krok od zagadnienia, czym jest prawo lokalne, czym jest dekoncentracja władzy politycznej, jest sprawa informacji. Przedstawiła nam ten problem pani doktor Gilowska. Myślę, że brak informacji, szczególnie w odniesieniu do inwentaryzacji mienia komunal-

Pan M. Gielecki

nego, w połączeniu z brakiem kompetencji stanowiących politycznie, tworzy tamę, uniemożliwiającą rozwiązanie pewnych problemów, istotnych dla dalszej reformy ustroju państwa. Mam na myśli sprawę prywatyzacji i reprivatyzacji. Prawdopodobnie, niezależnie od aktów ustawodawczych, będzie się to funkcjonalnie rozstrzygać gdzieś na dole, może w powiecie, może w gminie, może w województwie. Brak spójności z jednej strony – przepisów, z drugiej – narzędzia oddanego decydentowi, może powodować dalsze zatrzymywanie decyzji, co i w jakiej skali reprivatyzować, a co prywatyzować.

Szczególnie dramatyczne będzie to zapewne na obszarze wielkich miast, chociażby ze względu na problem olbrzymich przedsiębiorstw komunalnych, problem obciążenia budżetów lokalnych, gminnych, wydatkami wynikającymi z regulowanych rządowych cen na ciepło czy na mieszkania. Niemożność prywatyzowania, niemożność innego działania, swobodę stanowienia przepisów lokalnych, bo obowiązujące do tej pory przepisy o przedsiębiorstwie państwowym różnią się od regulujących funkcjonowanie przedsiębiorstw gospodarki komunalnej, fakt, że nie ma inwentaryzacji – cała ta otoczka prawna możliwości działania, wraz z informacją, jaka powinna dojść do gmin, zatrzymuje możliwość aktywnej restrukturyzacji.

I w tym kontekście zadaję pytania czy też raczej przedstawiam pakiet problemów, które muszą być, jako odpowiedź ustawodawcy, wyważone w kontekście próby reformowania administracji publicznej. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo. Prosił o głos pan dr Jan Borkowski, wicewojewoda siedlecki. Bardzo proszę Panie Wojewodo. A w następnej kolejności pan... Proszę bardzo.

Doktor Jan Borkowski:

Szanowni Państwo! Celem mojej wypowiedzi jest dopełnienie pewnej równowagi, jaka zarysowała się dziś w dyskusji po wypowiedziach pana dyrektora Sulimierskiego i pana profesora Kieresa.

Wczoraj akcent był położony właściwie na umacnianie i poprawę tego co jest. Potem w wyniku kolejnych wypowiedzi sytuacja tak się zmieniła, że trudno byłoby mi powiedzieć, w którym miejscu jesteśmy, czego należy się spodziewać, jakie decyzje mogą zapasać i gdzie jest ośrodek, który będzie je podejmował. Po tych wypowiedziach natomiast, które na początku przywołałem, przybyło elementów równoważących całą dyskusję. Chciałem to wyraźnie podkreślić.

Otóż stoi przed państwem przedstawiciel administracji wojewódzkiej, który jest – mam już ponad dwuletnie takie doświadczenie – utożsamiany z tą

właśnie antysamorządową działalnością administracji. Czy jest powód do takiego myślenia? Jakie to motywy mogą sprawiać, że właśnie ja jestem zainteresowany w tym, żeby nie wzmacniać samorządu? Na pewno nie płacowe, bo wtedy raczej powinienem mieć ambicję zostać pracownikiem samorządowym. Na pewno też nie kompetencyjne, bo ciągle nie wiemy, na czym stoimy, gdzie się zaczynają nasze zajęcia i gdzie się one kończą. No i na pewno nie merytoryczne, których nie jesteśmy w stanie zgłębić do końca, niezależnie od tego jak długo pełnimy funkcje wojewodów czy wicewojewodów, podczas gdy samorząd ma jednoznacznie określoną materię. Ten grunt da się więc rozpoznać wcześniej, po krótszym czasie. I do tego jest cała rada, cały samorząd, który może wójtowi czy burmistrzowi pomagać w identyfikacji problemów.

Przechodząc do innych kwestii, chcę się zastrzec, że ze względu na ogrom różnego rodzaju przykładów, jakie towarzyszą moim spostrzeżeniom, nie jestem w stanie racjonalnie zakentować tego wszystkiego, co by należało. Niemniej jednak podzielę się kilkoma spostrzeżeniami i chciałbym, żeby wyniknęło z nich, że poza tymi elementami, które są związane z istniejącym prawem, ze stanowieniem prawa w zakresie samorządności, istnieje problem gospodarki; że te wszystkie decyzje o zmianach w administracji będą miały istotny skutek dla gospodarki.

Jako pracownik administracji rządowej jestem w stanie stawiać czoła każdej dyskusji z robotnikami, z pracownikami samorządów, z wójtami, z burmistrzami, z jakąkolwiek grupą społeczną, jeżeli będę w stanie mówić, gdzie są źródła dochodów, gdzie jest źródło poprawy sytuacji gospodarczej i jaką na to widzę metodę. Bo często działania, które odbywają się w terenie, są pozbawione tej informacji. Nie wiadomo do czego zmierzamy. Jeśli ja powiem swemu rozmówcy, że celem mojego działania jest w istocie stworzenie warunków, które zapewnią mu dochód, to jest to dla niego pierwsza, najważniejsza informacja. I właściwie jedyna. Wszystko inne jest tylko pomocnicze.

Mimo że reprezentuję tutaj administrację, i to tak skromną, to jednak chcę powiedzieć, że to tego wszystkiego musi być w gospodarce. Nie neguję znaczenia tych wszystkich rozwiązań prawnych – państwo właśnie umiejętnie to robicie – ale trzeba koniecznie widzieć gospodarkę. To tyle, żeby nie za dużo wstępu.

Otóż jakie akcenty w ciągu tych prawie dwóch dni dyskusji zauważyłem? Pierwszy – tak na marginesie – to ta ogromna ilość nie odebranych kopert, ta ogromna absencja. Ciekaw jestem, jak to interpretować. Czy to jest powściągliwość wobec wchodzenia w tę tematykę? Podczas gdy ja mając możliwość kilkakrotnie uczestniczyć w podobnym forum, dysponując informacjami, czego należy się spodziewać, jestem zwykle bardzo uważnie słuchany przez wójtów, przez różnych pracowników samorządów, przez każdą grupę, z jaką się spotykam. Ale pewna powściągliwość tu jest, jakby obawa, że coś zostanie zepsute w tym, co zostało już zrobione.

Doktor J. Borkowski

Jedno co chciałem w całej tej dyskusji podkreślić to, że wszystkie wczorajsze referaty wyraźnie akcentowały potrzebę umocnienia i poprawienia pewnych niedoskonałych zapisów w prawie o samorządach. Że potrzebne jest udoskonalenie tego, co zostało zrobione, co jest bardzo cenne i bardzo potrzebne, ale wymaga doskonalenia. Gdybyśmy nawet tylko przy tym pozostali, to i tak jest to wielkie i bardzo ważne zadanie.

Drugi akcent to reprezentowana tutaj przede wszystkim przez pana posła Mażewskiego pewna perspektywiczna idea regionu. Mówię: perspektywiczna idea. I tu się zgadzam, ponieważ też mi się marzy się, żeby mieć jakąś wizję docelową, działać, wiedząc do czego wszyscy zmierzamy. Tego chyba wszystkim nam braknie, żeby wiedzieć do końca, do czego zmierzamy. Taką wizję trzeba mieć.

Trzeci akcent wynika przede wszystkim z wypowiedzi pana profesora Kieresa, ale także pana doktora Sulimierskiego: uwzględnić realia.

Musimy uwzględnić realia, ponieważ one ciążyą na naszym życiu codziennym i mogą być przeszkodą dla każdej pięknej idei. Trzeba je uwzględnić, ponieważ my żyjemy dziś i dziś mamy problemy. Nie możemy ich odłożyć na później, aż załatwimy pewne sprawy modelowe.

Przechodząc do ostatniej części mojej wypowiedzi, chciałem powiedzieć, że dla Polski nie został napisany scenariusz gospodarczy. On się pisze, ale na raty, na razie powierzchownie. Trzeba ten scenariusz pisać w każdej skali: w skali jednostki samorządowej, w skali województwa i w skali całego kraju.

Jeżeli zwolni się wojewodów, administrację wojewódzką z pisania scenariusza gospodarczego na poziomie regionu, województwa, to będzie wielka luka. To będzie wielka luka! Po prostu strata czasu. Założmy, że będzie mi pozwolone jeszcze dwa lata czekać w niepewności, co się stanie z tym obszarem. I powiem sobie, że cokolwiek robi administracja, to jest zagrożeniem dla samorządności, dla racjonalnej gospodarki. To zwalnia mnie z obowiązku myślenia o pewnej strategii. A więc działaniach takich, które wszystkich przybliżają do myślenia o tym, do czego zmierzamy.

Tymczasem, pomimo dość ściśle określonych kompetencji wojewody, to znaczy zapisanych, dość ściśle określonych kompetencji wojewody, sejmik wojewódzki próbuje egzekwować od wojewody strategię gospodarczą... przepraszam, zaschło mi w ustach. Jeśli można, napiję się wody, jednak trema... Dziękuję bardzo.

Sejmik oczekuje jednak polityki regionalnej, polityki w skali województwa. Jakkolwiek by to nie było egzekwowane – bo często jest to zwykła nieumiejętność formułowania oczekiwań w stosunku do wojewody – ale na ogół jest to oczekiwanie pewnej polityki, pewnej strategii gospodarczej w skali województwa.

To samo egzekwują na przykład grupy robotników demonstrujących w wyniku jakichś tam problemów w zakładach, które zupełnie nie podlegają wojewodzie, a więc w przedsiębiorstwach podległych ministrowi, nadzorowanych przez ministra. Oni idą pod urząd wojewódzki i mówią: co robicie w sprawie bezrobocia? I my musimy to robić. Jeżeli nie będziemy tego robić, to będzie tak, że do centrum za daleko, a samorząd mówi: nasza granica tu się kończy. Staje prezydent, staje wójt i mówi: moje kompetencje są takie i takie, mam taki a taki budżet, tu państwo jeszcze mi go reguluje. I w tym momencie, tak jak to dziś wygląda, my tę lukę musimy wypełnić, czy chcemy, czy nie chcemy.

Tylko dlatego, jak myślę, że mam śmiałość wypowiadać się i tyle czasu siedzieć na tej funkcji – stanowczo za długo jak na takie zmienne czasy – jestem tolerowany, ja czy moi koledzy w całym kraju. Przecież jako administracja zepchnięta już właściwie pod mur, niepotrzebna, powinniśmy co prędzej być wyrzuceni. Po prostu nadrabiamy poszukiwaniem pewnej strategii. I na ten czas przejściowy sądzę, że tego należy od nas nawet oczekiwać, wymagać, stymulować nas w tym kierunku.

Gminy czekają na strategię, także w skali województwa. Mam przykład takiej gminy, mogę nawet powiedzieć konkretnie. Gmina Łuków, posiadająca zidentyfikowaną całą gospodarkę. To jest gmina wokółmiejska. Badania próbek gleby, jakości żywności, odpowiednie opracowania, wysłane także za granicę. Okazuje się, że wszyscy adresaci tej strategii odpowiadają, że coś to jest gmina na tle całej Polski, w której nie wiadomo co może się zdarzyć. To jest za mały partner. Co jest wokół tej gminy, jakie jest województwo, co się dzieje w całym tym regionie? I ta gmina od nas egzekwuje: zróbcie coś w skali województwa, to jest nam absolutnie niezbędne do dalszego działania, musimy mieć punkt odniesienia. Musi być odniesienie do skali szerszej, niż tylko skala gminy.

Tymczasem jednak część gmin nie jest w stanie przyjąć informacji w postaci strategii. Akurat dysponujemy taką strategią, zrobioną na własny użytek. Nie pod presją pewnych zaleceń, tylko na własny użytek, w skali województwa. W gminach wiejskich nie ma kadry i wielu wójtów – tu byłbym w stanie podawać nawet konkretne informacje – nie rozumie, co znaczy słowo strategia, co to znaczy robienie czegoś ponad zwykłe wydawanie pieniędzy, inwestowanie. Mam na to przykłady. One są tragiczne.

Obserwujemy, jak narastają dysproporcje między gminami. Po ponad dwóch latach rysuje się następujący obraz: pewne gminy, przedsiębiorcze, sprawne, sprawnie kierowane i gminy, w których jest zastój dlatego, że wójt nie wie, co można by zrobić. On po dwóch latach po raz pierwszy pojawił się w urzędzie wojewódzkim i mówi: panie wojewodo, może by pan dał nam trochę pieniędzy, bo chcemy zacząć budować wodociąg. To co inni wójtowie dawno zgłębili. Dawno byli, wielokrotnie, u ministra i ileś miliardów złotych już z Ministerstwa Rolnictwa na ten cel

Doktor J. Borkowski

zdobyli. On to odkrywa, mimo że pracuje od maja, od czerwca 1990 r.

Te narastające dysproporcje są bardzo niepokojące. Po prostu, my się martwimy, ale nie sposób tam ingerować z pozycji administracji, bo i jak. Ale to jest problem, który trzeba dostrzegać. Sejmik nie jest tego w stanie nadrobić. Jakies inne instytucje też nie są w stanie. Do tego trzeba na przykład wyposażyć wojewodów w pewien margines swobodnego dysponowania budżetem.

I oceniamy, że jeśli 1% budżetu wojewody byłby przeznaczony na stymulowanie pewnych działań w gminach, to byłoby bardzo dużo, niezwykle dużo. I przy zaniedbanej infrastrukturze, jaką mamy – pochodzącej ze wschodniej części Polski, środkowo-wschodniej – mnożą się w infrastrukturze różnego rodzaju inwestycje, typu budowa świetlic, które nic wspólnego nie mają z bieżącym łagodzeniem problemów gospodarczych, typu budowa dróg do pól, bo radni akurat przeciągnęli drogę w tamtą stronę: kończy się gmina i kończy się droga asfaltowa. Potem, następna wieś, w sąsiedniej gminie, myśli jak tu się przedostać do tej gminy, bo już jest blisko do tej drogi, czyli jest szansa dobudowania jeszcze kawałka, a w tym czasie inne drogi, o znaczeniu dużo większym, niszczeją, ponieważ, niestety, nie ma środków.

Decyzja, jaką dla koordynowania tego podjęło Ministerstwo Rolnictwa, że środki na wodociągi przechodzą przez wojewodów, pozwala nam „dogadać” ze sobą, na przykład, dwie gminy co do tego, że jeżeli ten wodociąg będzie wspólny, to zaoszczędzą tyle i tyle środków. My wam dodajemy tę „złotóweczkę” od Ministra Rolnictwa. I to znakomicie łagodzi sytuację. A tak wszystkie gminy od podstaw chcą budować wodociągi. Wiercą studnie co chwilę w innej wsi, bo na taki pomysł wpadają.

Nie ma koordynacji, jeżeli nie ma instrumentu do koordynacji. Tym instrumentem może być jakiś niewielki pieniądz, jakaś niewielka kwota.

Przepraszam, że to długo trwa, ale już zbliżam się do końca.

Znaczenie kontroli, było akcentowane w referatach właściwie tylko wczoraj. Proszę państwa, wiadomo że w urzędach wojewódzkich nie ma aparatu, który byłby w stanie skontrolować gminy. Nawet zaspokoić oczekiwania gmin na kontrolę. Aparat ten został już zredukowany. Oczekiwania, wnioski od rad gmin, żeby podjąć kontrolę działalności finansowej, zarządu przede wszystkim, są liczne. Jesteśmy w stanie obsłużyć mniej więcej 10% tych potrzeb. Czyli byłibyśmy w stanie wszystkie gminy obsłużyć przez 10 lat, gdyby tak nam pozwolono. Następstwem tego było kilka kontroli. W województwie siedleckim są 74 jednostki samorządowe. To jest dużo. W kilku przypadkach po zapoznaniu się rady z wynikami kontroli doszło do odwołania wójtów. Inne przypadki kontroli są okazją – przy podsumowaniach kontroli kompleksowych – do pojechania do gminy w dużym zespole,

żeby w poszczególnych dziedzinach wypowiedzieć swoje uwagi. Okazuje się, że jest to święto dla gminy. Wtedy jest to świąteczny dzień tam, w zarządzie gminy, ponieważ można w jednym miejscu pomówić o tym, co z punktu widzenia jednostki innej niż konkurent samorządowy albo sąsiad, co z punktu widzenia jednostki, która dysponuje pewną liczbą informacji porównawczych, można zrobić w tej gminie.

I wyjeżdżamy po tych podsumowaniach kontroli usatysfakcjonowani. Usatysfakcjonowane są samorządy i my jesteśmy usatysfakcjonowani. To jest bardzo ciekawe, że pomimo iż często populistycznie się mówi, że wszystkiemu winna jest administracja rządowa, jesteśmy tam potrzebni.

To jest wszystko na okres przejściowy. Zakładam, że jest to okres przejściowy, bo jeśli ja mogę być doradcą gospodarczym w gminie, to znaczy, że w gminie za mało jest intelektualnych możliwości. Po prostu nie można być dobrym doradcą, tak do końca, znając to tylko powierzchownie. Ale jednak nimi bywamy. Ja, czy moi koledzy. Myślę, że to dotyczy bardzo wielu województw.

Jeszcze jeden przykład. Nadzór organu założycielskiego nad przedsiębiorstwami. Przedsiębiorstwa, które są oddalone od wojewodów, to znaczy podlegają bezpośrednio ministrom, są nam w ostatnim czasie przekazywane. Są to przedsiębiorstwa bardzo zaniedbane. Tam przez wiele lat nie bywał nikt z organu założycielskiego. Co to oznacza? Że dyrektor był osamotniony. W ogóle nie miał żadnego drogowskazu, poza tym że ogląda telewizję, czyta pewne dokumenty, prasę, itd. Jemu jest potrzebny ten kontakt. Nieźle się dzieje, że są dane, jaka jest sytuacja w przedsiębiorstwach ministrów i w przedsiębiorstwach wojewodów, ponieważ my kontaktujemy się po prostu na bieżąco. Nie ma w przedsiębiorstwach biur marketingowych, dyrektor jest osamotniony w konfrontacji z radą pracowniczą i potrzeba odpowiedzi, pewnej perspektywy. Można pewne odpowiedzi, pewne sugestie uzyskać od administracji. Może przesadzam z tymi naszymi możliwościami, ale robimy to na bieżąco, bo jest absolutnie niezbędne.

Ostatni wątek to sens istnienia niezbyt dużych województw, a więc odejście od koncepcji idealnej do jakiejś pośredniej. Nie będę ukrywał, że mamy w Siedlcach koncepcję województwa siedleckiego. Zrodziła się w wyniku analizy tego, co można w gospodarce, w tej części Polski, zrobić. Potem, w następstwie tego myślenia, przy okazji spotkań z różnymi osobami, nawet z poważnymi gośćmi z zagranicy, wielokrotnie zadawano pytanie, kto jest albo kto będzie kompetentnym gospodarzem na tak strategicznym obszarze między wielkim rynkiem warszawskim a Brześciem i Białorusią. Kto tutaj będzie jedynym gospodarzem?

Każda koncepcja inna niż wyodrębnienie tego obszaru, jako terenu zarządzanego przez jednego gospodarza, to koncepcja nie postrzegająca potencjału, który tam *de facto* tkwi. Tkwi tak samo w wielu innych częściach Polski. Im dalej jesteśmy od tego miejsca,

Doktor J. Borkowski

tym lepiej to widać. Trzeba całościowo spojrzeć, jakie działania w tej chwili w odniesieniu do terenu będą wykorzystaniem potencjału dla Polski jako całości. Do zbudowania naszej pozycji na innych rynkach, trzeba wykorzystać ten potencjał, trzeba pisać scenariusz gospodarczy. Może byłby on składową scenariuszy regionów, które nie są stworzone rewolucyjnie w wyniku poważnych redukcji, ale zachowują dziś większą miarę.

Wreszcie sprawa EWG. Czas płynie, zegar bije, a my nie czynimy przygotowań, nie piszemy gospodarczych programów dostosowawczych, żeby dojść do standardów z EWG. Jeżeli teraz właśnie pośredni szczebel, województwo czy coś na tym poziomie, zwolnimy z tego obowiązku, to stracimy rok, dwa czy trzy lata i wejdziemy do EWG z ogólną wizją, nad którą pracuje rząd, z pewnymi koncepcjami nie zawsze opracowanymi przez samorząd gospodarczy. O ile, jak mi wiadomo, samorząd gospodarczy w innych częściach Polski jest dość prężny, o tyle, na przykład we wschodniej Polsce nie bardzo możemy liczyć na samorząd gospodarczy. Jest zbyt skromny, zbyt wąty, aby podjąć się, na przykład restrukturyzacji pewnych dziedzin gospodarki w celu podjęcia działań dostosowawczych do standardów gospodarczych z EWG. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo, Panie Wojewodo. O zabranie głosu prosi pan doktor Jan Szczepkowski. Proszę uprzejmie.

Myślę, że temu, kto zadawał pytanie, co może się zdarzyć w Polsce, można odpowiedzieć słowami poety, że w Polsce wszystko jest możliwe, nawet zmiany na lepsze.

Proszę bardzo.

Doktor Jan Szczepkowski:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Czuję się wywołany do tablicy przez profesora Kieresa, najpierw powiem dlaczego, a potem przejdę może do merytorycznej dyskusji.

Pan profesor powiedział, że brakuje głosów geografów ekonomicznych, planistów przestrzennych, że trzeba by ich ściągnąć do tej tematyki. Zarówno wczoraj, jak i dzisiaj mówiliśmy przede wszystkim o zagadnieniach organizacyjnych, budżetowych, kompetencyjnych i innych. Pominęliśmy trochę problematykę dotyczącą tego, w jaki sposób przyszłe zreformowane podziały terytorialne, obojętnie w jakiej skali i w ilu szczeblach, będą tkwiły w przestrzeni, w ziemi, w sieci komunikacyjnej, w miastach, czyli w tych elementach, którymi planiści przestrzenni i geografowie ekonomiczni zajmują się już od dawna.

Pragnę nawiązać do tego tematu, ponieważ jestem geografem ekonomicznym i planistą przestrzennym.

Rozumiem, że kończy się dyskusja i seminarium, ale chciałbym poruszyć wątek, bez którego prawidłowe podziały administracyjne, niezależnie od zapisów konstytucyjnych, nie byłyby pełne, nie byłyby prawidłowe, jeżeli byłyby sprzeczne z pewnymi predyspozycjami przestrzeni i ziemi naszego terytorium.

Proszę państwa! Zajmuję się podziałami administracyjnymi w praktyce i teorii już od 38 lat. W 1954 r. byłem sekretarzem wojewódzkiej komisji podziałów administracyjnych w ówczesnym województwie bydgoskim i likwidowałem gminy, robiłem gromady, nowe powiaty, jak Radziejów, Golub-Dobrzyń. Od tego czasu zajmowałem się tym tematem w pracy naukowej jako docent, członek senatu uniwersytetu. Miałem publikacje w Ossolineum, Polskiej Akademii Nauk. W latach 1972–1973 „przywracałem” gminy, proszę to traktować jako pewien skrót myślowy. Byłem jakimś tam mózgiem w województwie kieleckim, później w gdańskim, nie będę rozszerzał tego życiorysowego wątku. Moje prace: doktorska i habilitacyjna również dotyczyły tych tematów.

Przechodzę do meritum sprawy. Ustosunkowując się w jakimś sensie do całej problematyki, która zresztą nie jest moją, chciałbym opowiedzieć się za typem regionu samorządowego z pewnymi elementami autonomiczności i funkcjonalizmu. Wydaje mi się, że podział regionów na cztery sztywne typy: federalny czy federacyjny, autonomiczny, samorządowy, funkcjonalny, jest pewnym wywołaniem jakiejś koncepcji czy schematu w życiu. Jest chyba bardziej praktyczne wyobrazić sobie pewne formy, może trochę przejściowe, może mieszane, z możliwością ewolucji w czasie przechodzenia z jednej formy do drugiej. Wydaje mi się, że przesądzenie z góry czy chodzi o ten model, byłoby może przedwczesne i trudne. Nie wracając do tej problematyki, region samorządowy posiadający z jednej i z drugiej strony cechy funkcjonalizmu i samorządności.

Jeżeli jesteśmy przy słowie „region”, to geografia i planiści przestrzenni zadają pytanie, co to jest region, o jaki region chodzi. Proszę państwa, regionem jest gmina, prowincja, dzielnica historyczna. Region jest częścią czwórwymiarowej przestrzeni, to definicja profesora Dziewońskiego, zresztą nie żadna sowiecka, ale przyjęta przez wielką międzynarodową organizację *Regional Science Association* z siedzibą w Stanach Zjednoczonych, na czele której stał profesor Eisart.

Dlaczego mówię o czwórwymiarowej przestrzeni? Jest to czynnik czasu, w którym zachodzą związki przyczynowo-skutkowe. Region nie jest więc kawałkiem wyciętej mapy, ale taką częścią przestrzeni, która posiada swoje wewnętrzne związki, swoje granice, i która może być systematyzowana, klasyfikowana według struktury, według funkcji oraz według związków hierarchiczno-wielkościowych, a więc tak samo regionów. Nie będę kontynuował tego tematu, ale to są wnioski geografów ekonomicznych i planistów przestrzennych, które przy przyszłym podziale terytorialnym kraju powinny być uwzględnione. Powin-

Doktor J. Szczepkowski

ny być uwzględnione niezależnie od ilości szczebli i wielkości jednostek, od tego czy funkcje samorządowe i rządowe spotkają się na szczeblu niższym czy wyższym, czy będą mieszane. Jednostka przestrzeni musi być związana z siecią komunikacyjną, z siecią osadniczą, z tłem historyczno-kulturowym. I tutaj temat przestrzeni musi się włączyć w pewnym momencie.

Poseł Mażewski optuje za dwunastoma (do czterech) województwami, które byłyby regionami dużymi. Była również mowa o siedmiu, ośmiu i o dwudziestu kilku. A więc *capita est sententia*. Tych 12 czy 14 tak zwanych regionów... czy są to regiony europejskie? Czy słusznie, to jest inna sprawa. Dążymy do „Europy regionów”. Przypominam sobie trzydniowe spotkanie listopadowe w Poznaniu, które organizował krajowy sejmik samorządowy i Rada Europy. Przedstawiono tam ciekawe referaty, w dużym stopniu krytyczne i samokrytyczne, przedstawiciele Niemiec, Francji, Hiszpanii, Włoch, Belgii, które wylały trochę zimnej wody na nasze wyobrażenia o cudownym panaceum, wynikającym z samej regionalizacji traktowanej jako cel lub droga. Ile jest metropolii, o których pan poseł wspomina, miast czy regionów miejsko-przemysłowych, które miałyby być wydzielone z województw? Znowu można dyskutować. Wydaje mi się, że jest ich około siedmiu, może dokładnie: Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Katowice. W tekście referatu pan poseł Mażewski raz wymienia 4 miasta, raz 5. Z mojego wyliczenia w obu wypadkach brakuje Wrocławia. Nie może zabraknąć wśród metropolii Wrocławia. Nie chodzi tu o sentymenty, o Ziemię Odzyskaną. W analizach ekonomiczno-geograficznych i przestrzennych, ze względu na wielkość zaplecza, dynamikę rozwoju, ciągłość historyczną, miasto to nawet w perspektywie historii XIX w. jest miastem prawie równorzędnym Warszawie. Nie może być poza tą siódmką. Nie będę uzasadniał tutaj, że może brakuje Szczecina, Lublina, Białegostoku. Jest to sprawa zaplecza, granic państwowych i jeszcze innych elementów, powiedzmy.

A teraz parę słów na temat układu przestrzennego województwa, to z referatu pana profesora Kieresa.

Powiaty decydują, to znaczy powinny decydować o przynależności do określonego województwa – jest to postulat czy też pogląd. Można by domniemywać, że podobnie gminy mogłyby decydować o przynależności do powiatu, aczkolwiek w referacie poprzednim była mowa o tym, że spojrzenie na powiat może być dwojakie albo to jest związek gmin, albo związek społeczności. Czy wynika z tego konieczność wyborów, czy nie?

Z punktu widzenia geografa, nie jest niezbędne, aby głosem ludu, czyli wolną elekcją, powiaty wyrażały wolę, decydowały, że ten bliższy nie chce należeć do sąsiedniego województwa, a ten dalszy wolałby do niego należeć. Mieliśmy takie wypadki z gminami w województwie toruńskim. Bliższa Torunia nie

chciała należeć do Torunia, a dalsza – chciała. Mieliśmy wtedy enklawy, półwyspy i tym podobne rzeczy. Tak więc musi istnieć jakaś granica woli ludu, granica logiki przestrzenno-komunikacyjno-jakiejs, granica wielkości czy kształtu.

Jeśli chodzi o wielkość i kształt, czy jest możliwa swoboda i całkowita dowolność w kształtowaniu się województw i powiatów? Moim zdaniem – nie. Mogłaby ona doprowadzić do sytuacji, że jedno województwo byłoby dziesięciokrotnie większe od innego, jedna gmina dziesięciokrotnie większa od drugiej pod względem powierzchni, ludności czy jakichś innych elementów zagospodarowania.

Oczywiście, gdy odejdzie się od dawnego nakazowego planowania, narzuca się jednak wniosek, że Sejm, czy jakaś inna centralna władza administracyjna, powinien chociażby zasugerować pewne widelkowe wielkości, które nie dopuszczałyby do drastycznych anomalii: gmina mająca 2,5 tys. mieszkańców, jest taka gmina w województwie toruńskim, i gmina mająca 30 tys. mieszkańców czy np. gmina, której 90% powierzchni zajmują lasy itd., itd.

Zmierzam do akceptacji pewnych poglądów geograficzno-przestrzennych, które w jakiś sposób porządkują tę sprawę, które tworzą jakiś system niezbyt daleko idący, ale chociaż dyscyplinujący chaos.

A teraz sprawa etapowania zmian podziału administracyjnego. Do dzisiejszego posiedzenia byłem zwolennikiem jednorazowej akcji: od gminy do województwa. Po wypowiedziach obu panów profesorów, którzy zgodnie stwierdzają, że to są przynajmniej dwa etapy, wydaje mi się, że rzeczywiście nie da się zreformować wszystkiego jedynym aktem. Nie da się powiedzieć, że dnia takiego, o godzinie takiej wszystko jednocześnie jest zreformowane.

Z punktu widzenia planowania przestrzennego chciałbym sugerować, żeby prace przygotowawcze do tego końcowego aktu, wprowadzającego podział administracyjny były prowadzone nad całością systemu, mimo że będą wprowadzane etapowo. Jeżeli najpierw powołamy – rozumiem, że robi to samo społeczeństwo, zgodnie ze swoimi kompetencjami – czy zreformujemy granice gmin, później powiatów, z których będziemy kleić województwa to co się może okazać? Ano to, że z gotowych cegiełek nie da się wybudować gmachu bez pewnych korekt. Byłby to system oddolny, przyjmujemy i dopuszczamy również system odgórny. To normalna metoda indukcyjna i redukcyjna, potem metodą interakcji porównujemy wyniki dzielenia całości na coraz mniejsze części bądź tworzenia całości z coraz większych części i to od dołu do góry. Wyłapuje się wtedy pewne obszary sporne, obszary przejściowe, które można jakimiś innymi metodami albo podzielić, albo włączyć, znaleźć je.

Wydaje mi się, że obraz przestrzenny nie jest wcale prostszy i łatwiejszy niż zagadnienia ustrojowo-prawno-polityczne, na które został położony dzisiaj największy nacisk.

Przechodząc do części końcowej mego wystąpienia, chciałem powiedzieć, że podoba mi się bardzo

Doktor J. Szczepkowski

pomysł pana posła Mażewskiego o „trzyipółszczeblowym” podziale, to znaczy o poszczególnych rangach administracyjnych. Jest to coś nowego, coś co wzbudza zainteresowanie, w jaki sposób można wprowadzać ułamki szczebli, ułamki poszczególnych hierarchii.

W końcowej fazie referatu dostrzegłem pewną sprzeczność w tym „trzyipółszczeblowym” podziale. Pan doktor Mażewski pisze: „Ostatnia uwaga. Dotychczas broniłem układu (gmina-powiat-region), w którym zakłada się likwidację „gierkowskich” województw. Założmy jednak, że je zachowujemy. Jeśli je zachowujemy...”, to będzie ich 49. Trzy linijki dalej pisze pan poseł: „Dzięki temu jakby «trzyipółszczeblowemu» podziałowi administracyjnemu Polski byłibyśmy w stanie uszanować dorobek tych ośrodków, które wykorzystały szansę...”. Stwierdzam, że nie wszystkie 49 województw wykorzystało szansę. Wykorzystało ją około dwadzieścia kilka jednostek. Mówił o tym pan profesor Kieres i niektórzy dyskutanci, również pan senator Stępień. Szansę wykorzystały: Częstochowa, Opole, powiedzmy Toruń, Radom, może Siedlce, Legnica... Mamy 20, może 22, może 28, może 24, może 26 województw. To są te, które wykorzystały szansę.

Rozumiem kłopot i trudność w koncepcji, którą nazwę gdańską. Chociaż pan poseł nie tylko ją reprezentuje, ale jest jej zwolennikiem i propagatorem, to wyraźnie opowiada się pan przeciwko dwudziestu kilku województwom. Jest to logiczne, bo przy dwudziestu kilku województwach sformułował pan – tego nie ma w tekście, ale zanotowałem to z pana wypowiedzi: „Gdy zrobimy dwadzieścia kilka województw, to zamknijemy drogę do ośmiu, dwunastu dużych jednostek, bo one stworzą silne lobby w terenie i Sejm nie poprze idei regionalnej”.

Pisze pan potem dalej, że należy dokonać zmian w konstytucji dla realizacji eksperymentu regionalnego. Przepraszam, nie jestem prawnikiem, jestem małym człowieczkiem w skali krajowej, ale nie jestem przekonany, czy po to mamy zmieniać konstytucję, żeby przeprowadzać różnego rodzaju eksperymenty może najpierw regionalne, a potem wszelkie inne. To raczej eksperymenty powinny być w ramach pewnych ustaleń konstytucyjnych, a nie konstytucja, żeby umożliwiać eksperymenty.

Do czego zmierzam? Wracam do „trzyipółszczeblowego” podziału. Widzę to tak: szczebel gmina, szczebel powiat, szczebel województwo – to są trzy pełne szczeble. To co to jest ten półszczebel? Są to te wielkie regiony europejskie, ale nie w ilości 12 – 14, tylko 8 – 9, ewentualnie 7 – 9, tak jak to widzi profesor Piskozub, jak to widziała w latach pięćdziesiątych grupa geografów wrocławskich, już nieżyjących. Było na ten temat wiele publikacji. Byłyby to wielkie regiony oparte na pojęciu prowincji czy dzielnic historycznej, przyrodniczej, dorzeczy rzek, pewnych związków kulturowych.

Widzę tych dwadzieścia kilka województw, które w przyszłości byłyby załącznikiem – nie czternastu, tylko ośmiu czy dziewięciu wielkich, naprawdę wielkich, bo liczących 4 – 6 milionów mieszkańców – europejskich regionów. W tym moim widzeniu mieści się dwadzieścia kilka województw, z których, łącząc po 2, po 3, może po 4 województwa, nie robimy 14, ale 7 wielkich regionów europejskich. Weźmy pod uwagę ten motyw geograficzny, o którym wspominałem, wzajemne relacje wielkościowo-kształtowe. Gdybyśmy utrzymali się przy wersji trzech, o których pan poseł pisał, mianowicie gmina, powiat, region, mielibyśmy niedużą gminę, nieduży powiat i bardzo wielki region.

Koncepcji, którą referuję, nie chcę nazywać swoją. Szereg osób pod tym się podpisuje. Według tej koncepcji byłaby średnia gmina, średni powiat, średnie województwo i wielki region złożony z dwóch czy trzech województw. Kiedy ten wielki region stanie się jednostką administracyjną – trudno powiedzieć. Jest to sprawa dalekiej przyszłości, może pięciu, może dwudziestu lat.

Kończąc, poprę tutaj pana wojewodę z Siedlec. Ktoś jeszcze wspominał o tym, chyba pan profesor Sulimierski. Otóż, średnie województwa nie przeszkadzają wielkim regionom, ale wielkich regionów nie może być 14. Może ich być 6 do 9. Nie mówię jakich. To mają być wielkie regiony, w których się mieści około trzech województw.

To tak w skrócie. Mówiłem 14 minut. Były to poglądy przedstawiciela grupy geografów ekonomicznych i planistów przestrzennych. Jestem ekspertem, rzeczoznawcą Zarządu Głównego Towarzystwa Urbanistów, Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, no i mam trochę praktyki w dziedzinie przestrzeni. Bo do spraw prawnych i politycznych nie włączam się. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję uprzejmie za ten głos, Panie Profesorze. I zapewniam pana, że pańska twórczość i pańskie koncepcje są w tym gronie doskonale znane z literatury.

(Doktor Jan Szczepkowski: Może powiem jeszcze coś na rozweselenie. Dzień dzisiejszy jest ostatnim dniem, w którym jestem docentem. Od jutra przechodzę na emeryturę i pozostał mi tylko doktorat.) (Śmiech na sali).

Czy ktoś z państwa jeszcze chce zabrać głos w dyskusji? Proszę bardzo.

**Przewodniczący sejmiku
w Jeleniej Górze
Antoni Jeżowski:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Rozumiem, że zbliżamy się do końca, ale też czekałem do tego momentu, czekałem na ten ostatni prawie głos w dyskusji. Chciałem powiedzieć o jednej rzeczy, o której nie było mowy na tej sali ani dzisiaj,

Pan A. Jeżowski

ani wczoraj, chociaż było to dotknięte w wypowiedziach kilku dyskutantów. (*Poruszenie na sali*).

Aha! Nazywam się Antoni Jeżowski, bo tutaj panie pytają. Jestem przewodniczącym sejmiku w Jeleniej Górze.

Chodzi mi o kierunki, a więc również o to, o czym dzisiaj mówimy, mianowicie: co dalej z polskim samorządem. Ale chodzi mi przede wszystkim o inną, dosyć istotną sprawę, której nie ma w ustawie samorządowej i która na tej sali nie była poruszana. Chodzi mi o przygraniczną współpracę między gminami; między naszymi polskimi samorządami a tym, co mamy tuż za granicami naszego kraju.

Myślę tutaj nie tylko o tym, co jest na terenie województwa jeleniogórskiego, a więc o Niemcach i Czechach, ale również o tym, co zapewne czeka pozostałe kilkanaście województw i kilkadziesiąt gmin w strefach bezpośrednio przylegających do granicy państwa. Chciałbym tutaj w imieniu samorządów na terenie mojego województwa wyraźnie opowiedzieć się za jak najszybszą ratyfikację Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i dostosowaniem rozdziału siódmego ustawy samorządowej do realiów europejskich i do tego, co nas może czekać w najbliższej przyszłości.

Konieczne jest legalne umożliwienie współpracy komunalnej gmin. Ta współpraca *de facto* istnieje. Została zawiązana na terenie naszego województwa przez euroregion Nysa. Mówi się o tym również na terenie województwa szczecińskiego; to euroregion Pomerania. Ale współpraca istnieje również między poszczególnymi gminami, nie w wymiarze zinstytucjonalizowanym, ale w tym wymiarze bezpośrednim. Myślę tutaj o wspólnej komunikacji miejskiej, która organizowana jest między Görlitz a Zgorzelcem, o wzajemnym świadczeniu usług komunalnych w zakresie oczyszczania miasta, również o zagospodarowaniu przestrzennym i praktycznym Śnieżki na granicy polsko-czeskiej.

Dlatego też, jeśli mogę w tej sali i z tego miejsca zaapelować o jak najszybszą ratyfikację Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, a także o dostosowanie ustawodawstwa do tego, aby gminy w tym małym wymiarze mogły prowadzić współpracę z gminami sąsiednimi, to czynię to. Mówię to nie bez kozery. Wystąpiło już bowiem wiele konfliktowych i spornych kwestii w zakresie współpracy przygranicznej między gminami, między wojewodą i Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Dlatego mówię o tym bardzo konkretnie i bardzo wyraźnie.

Jeszcze raz apeluję o ratyfikację tej karty i dostosowanie ustawy samorządowej do realiów życia, po to, żeby przyszłość, którą budujemy na terenie województw, była o wiele prostsza i zgodna z prawem. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo. Czyżby to był ostatni głos w dyskusji?

Jeśli tak, proszę państwa, to pozwolę sobie na parę słów podsumowania.

Zdaję sobie z tego sprawę, że ogrom materiału uniemożliwia uczynienie wyczerpującego podsumowania tak z marszu. Niemniej jednak wydaje się, że parę rzeczy można już w tej chwili zauważyć, mianowicie to w szczególności, że skoro nasz samorząd terytorialny odpowiada w zasadzie, jak podkreślali tutaj autorzy referatów, Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, to w takim razie trzeba będzie chyba rozpocząć procedurę zmierzającą do ratyfikowania tej europejskiej karty – to koresponduje z ostatnim głosem. Myślę, że jest to jeden z oczywistych wniosków tego seminarium.

Wydaje się także, że dokonaliśmy dość wyczerpującego przeglądu problematyki, która nadawałaby się do nowelizacji w jakimś nieodległym czasie. Pomiędzy już tę wielką nowelizację, która nas przecież czeka pod koniec kadencji, obecnych lat. A swoją drogą na marginesie tego chciałbym powiedzieć, że absolutnie nie zgadzam się z tymi wypowiedziami polityków, ostatnio spotykanymi, które nawołują do przyspieszonych wyborów samorządowych. To musiałoby – w obliczu tych kilkunastu miesięcy, jakie pozostały do końca kadencji – doprowadzić do niesamowitego zamieszania.

Zatem do spraw, nad którymi prace należałoby rozpocząć już teraz, zaliczyć trzeba chyba: sprawę przedsiębiorstw użyteczności publicznej; zakres prawnego uregulowania reprezentacji interesów gmin wobec państwa, wobec administracji państwowej, władz państwowych. Oczywiście, nie ustawiam tego w jakimś konflikcie optycznym, jednak jakaś zasada reprezentacji musi być chyba ustawowo wyrażona, chociażby dla bardzo praktycznych powodów, jakim jest uczestnictwo gmin w procedurach dzielenia pieniędzy czy chociażby z uwagi na prace legislacyjne, tym bardziej że przedstawiciele obecnych tutaj struktur samorządowych, na przykład pan profesor Buczkowski, też uważają, że obecne, faktyczne uregulowanie tej sprawy właściwie nie rozwiązuje istoty problemu.

Prawo lokalne, to rzeczywiście jakaś pięta achillesowa i rzecz wstydliva systemu samorządowego.

Przyznam się szczerze, że parę razy już się spotkałem z tym zarzutem. Ale dopiero dzisiaj, tak do końca uświadomiłem sobie, jak to jest, jakim reliktem jest ta dziedzina. Wydaje się, że tutaj też powinny rozpocząć się prace legislacyjne, i to szybko.

Sprawa referendum lokalnego. Rzeczywiście, odbyło się około 20 referendum lokalnych i żadne nie przyniosło rozstrzygnięcia w postaci odwołania rady. Niemniej jednak, jak widać na podstawie tych 20 referendum, i w tym zakresie konieczna jest nowelizacja, prace powinny zostać podjęte.

Wydaje mi się, że takim całościowym wnioskiem płynącym z tego seminarium jest konstatacja, że nie można reformować administracji publicznej fragmentami. Że musi tym pracom towarzyszyć jakaś zborna koncepcja całości państwa, całości administracji. Wydaje się, że wszyscy już chyba do tego dojrze-

Przewodniczący J. Stępień

wamy. Mówię tutaj o teorykach, o politykach, o różnego rodzaju środowiskach opiniotwórczych.

I można chyba powiedzieć, że jest już powszechna zgoda na powiat. Chyba tak. Tak to mogę powiedzieć, powszechna zgoda na powiat, szczególnie w świetle wczorajszych wypowiedzi pana profesora Stelmachowskiego. Bo jeszcze 12 maja na posiedzeniu Rady Ministrów, na którym byłem obecny, pan profesor Stelmachowski – przykro mi, że mówię to pod jego nieobecność – wypowiadał się zdecydowanie przeciwko powiatom. Myślę, że był chyba konsekwentny w stosunku do swoich wcześniejszych poglądów. No, ale skoro nawet pan profesor Stelmachowski wypowiedział wczoraj taki pogląd, to można chyba powiedzieć, że padł ostatni bastion obrony przed Polską powiatową.

Notabene, miałem kiedyś przyjemność rozmawiać na ten temat... nie pamiętam w tej chwili nazwiska, może ktoś z państwa pamięta... już wiem, z panią profesor Surawską z uniwersytetu w Bergen, która od kilkunastu lat zajmuje się naszymi podziałami terytorialnymi; bardzo mnie dziwiło, że zdobywa ciągle sponsorów na swoje badania, które są dla nas bardzo miłe i przydatne. Powiedziała kiedyś, jaki jest zasadniczy powód, dla którego powiat musi być przywrócony. Ona powiada tak: przecież kiedyś się mówiło – najładniejsza w powiecie.

Pan poseł Mażewski dzisiaj zwolnił nas właściwie swoją wypowiedzią z wygłaszania kontrowersyjnych opinii, skoro powiedział, że region to nie jest sprawa na dzisiaj. Skoro region to nie jest sprawa na dzisiaj, to w takim razie zostawmy tę sprawę jeszcze jako problem otwarty.

Wydaje się, że w kontekście tych referatów, wypowiedź pana docenta Szczepkowskiego, jest

godna uwagi. Wydaje się, że od tej wypowiedzi nie można abstrahować w przyszłych rozważaniach nad regionem, który kiedyś w przyszłości miałby powstać. Tym bardziej że, przynajmniej jak mi się wydaje, koncepcja „trzy i pół” pana Lecha Mażewskiego jakby z tym korespondowała. Chociaż mnie się wydaje, że to jest trochę tak – „dwa i pół” i „trzy”. Bo ta „połówka” jest jakby pomiędzy powiatem a województwem. Tak, ale ponieważ pan poseł Mażewski zwolnił nas z obowiązku, przynajmniej na jakiś czas, intensywnego myślenia na temat istoty regionu, w takim razie może na tym poprzestaniemy.

Proszę państwa, serdecznie dziękuję wszystkim uczestnikom tej dyskusji, szczególnie autorom referatów, za udział w seminarium. Wydaje mi się, że dokonaliśmy w trakcie jego trwania przeglądu właściwie wszystkich najważniejszych problemów związanych z reformą administracji publicznej, a z samorządem terytorialnym w szczególności.

Jak sądzę, seminarium to nie tylko suma wypowiedzianych tutaj słów czy suma referatów, które zostały wydrukowane; to nie tylko materiały, które mam nadzieję, zostaną opublikowane w nieodległym terminie przy pomocy administracji Senatu; to także – i myślę, że to jest może najważniejsze – suma przemyśleń, jaka na marginesie referatów i wypowiedzi uczestników została wzbudzona. Myślę więc, że to seminarium nie tylko w tym momencie spełnia swoje zadanie, ale także będzie spełniało je w przyszłości.

Bardzo serdecznie państwu dziękuję za udział w seminarium.

Mam nadzieję, że za jakiś czas będziemy mogli spotkać się znowu, aby podsumować kolejny etap myślenia o sprawach samorządowych, o sprawach naszego państwa. I będziemy mogli znowu wyjść z jakimiś konkretnymi wnioskami.

Serdecznie państwu jeszcze raz dziękuję. (Oklaski).

(Zakończenie seminarium o godz. 13 minut 26')

Treść

seminarium Samorządu Terytorialnego w Polsce

w dniu 29 i 30 września 1992 r.

senator Jerzy Stępień	3	profesor Andrzej Stelmachowski	28
marszałek August Chelkowski	3	przewodniczący Jerzy Stępień	28
przewodniczący Andrzej Stelmachowski	4	profesor Teresa Dębowska-Romanowska	28
profesor Piotr Buczkowski	4	przewodniczący Jerzy Stępień	30
przewodniczący Andrzej Stelmachowski	7	doktor Czesława Rudzka-Lorentz	30
doktor Zyta Gilowska	7	przewodniczący Jerzy Stępień	32
przewodniczący Andrzej Stelmachowski	11	profesor Teresa Rabska	32
doktor Zyta Gilowska	11	przewodniczący Jerzy Stępień	34
profesor Zbigniew Witkowski	11	profesor Eugeniusz Tegler	35
przewodniczący Andrzej Stelmachowski	15	przewodniczący Jerzy Stępień	36
przewodniczący Jerzy Stępień	15	doktor Zyta Gilowska	36
profesor Zygmunt Niewiadomski	15	przewodniczący Jerzy Stępień	38
przewodniczący Jerzy Stępień	19	profesor Zbigniew Witkowski	38
doktor Czesław Martysz	19	przewodniczący Jerzy Stępień	39
przewodniczący Andrzej Stelmachowski	23	profesor Piotr Buczkowski	39
przewodniczący Jerzy Stępień	23	przewodniczący Jerzy Stępień	40
profesor Michał Kulesza	23	profesor Teresa Dębowska-Romanowska	40
przewodniczący Jerzy Stępień	26	przewodniczący Jerzy Stępień	41
profesor Andrzej Stelmachowski	26	senator Mieczysław Ustasiak	41
przewodniczący Jerzy Stępień	27	przewodniczący Jerzy Stępień	41

(wznowienie posiedzenia o godz. 9 min. 09)

przewodniczący Jerzy Stępień	42	przewodniczący Jerzy Stępień	60
profesor Karol Podgórski	42	poseł Lech Mażewski	60
przewodniczący Jerzy Stępień	44	przewodniczący Jerzy Stępień	60
poseł Lech Mażewski	44	senator Jerzy Borzyszkowski	61
przewodniczący Jerzy Stępień	48	przewodniczący Jerzy Stępień	62
profesor Leon Kieres	48	doktor Zyta Gilowska	62
przewodniczący Jerzy Stępień	52	przewodniczący Jerzy Stępień	63
<i>(przerwa 15 min. od godz. 10 min. 28)</i>		profesor Teresa Rabska	63
przewodniczący Jerzy Stępień	53	przewodniczący Jerzy Stępień	63
profesor Teresa Rabska	53	doktor Zyta Gilowska	64
poseł Lech Mażewski	53	przewodniczący Jerzy Stępień	64
przewodniczący Jerzy Stępień	54	doktor Jerzy Sulimierski	64
pan Marian Madejak	54	przewodniczący Jerzy Stępień	64
poseł Lech Mażewski	54	doktor Dariusz Kijowski	64
przewodniczący Jerzy Stępień	55	przewodniczący Jerzy Stępień	66
pan Maciej Gielecki	55	pan Maciej Gielecki	67
poseł Lech Mażewski	55	doktor Jan Borkowski	68
przewodniczący Jerzy Stępień	56	przewodniczący Jerzy Stępień	71
pan Maciej Gielecki	56	doktor Jan Szczepkowski	71
poseł Lech Mażewski	56	przewodniczący Jerzy Stępień	71
przewodniczący Jerzy Stępień	57	doktor Jan Szczepkowski	71
profesor Małgorzata Stahl	57	przewodniczący Jerzy Stępień	73
przewodniczący Jerzy Stępień	59	pan Antoni Jeżewski	73
doktor Jerzy Sulimierski	59	przewodniczący Jerzy Stępień	74

(Koniec seminarium o godz. 13 min. 26)