



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Wzajemne relacje administracji rządowej i samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy w regionie

Materiały z konferencji zorganizowanej
przez Komisję Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senatu
oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu
9 grudnia 2004 r.

Kancelaria Senatu
Warszawa 2005 r.

Projekt okładki:

MAREK KWIATKOWSKI

Opracowanie:

MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Redakcja techniczna:

JACEK PIETRZAK

ISBN 83-86065-54-0

Biuro Administracyjne

Dział Wydawniczy

Warszawa 2005 r.

Nakład 150 egz.

Spis treści

Senator Zbyszko Piwoński	5
Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski	8
Senator Zbyszko Piwoński	9

REFERATY I WYSTĄPIENIA

Dr hab. Michał Kulesza

<i>Relacje i kryteria stosunków wzajemnych między administracją rządową a administracją samorządową. Status wojewody jako przedstawiciela rządu w regionie</i>	13
--	----

Dr hab. inż. Janusz Zaleski

<i>Dylematy polityki regionalnej</i>	23
--	----

Marek Nawara

<i>Ograniczenia samorządu regionalnego w procesie wdrażania nowego ustroju państwa – wyzwanie na przyszłość</i>	31
---	----

Senator Zbyszko Piwoński	39
------------------------------------	----

Krystyna Gurbiel	40
----------------------------	----

Senator Zbyszko Piwoński	44
------------------------------------	----

Andrzej Ryński	45
--------------------------	----

DYSKUSJA

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski	51
--	----

Henryk Gołębiwski	51
-----------------------------	----

Jerzy Mazurek	54
-------------------------	----

Dr Jan Majchrowski	56
------------------------------	----

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski	60
--	----

Mariusz Siwoń	60
-------------------------	----

Jan Pastwa	62
----------------------	----

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski	65
--	----

Senator Zbigniew Zychowicz	65
Senator Stanisław Huskowski	68
Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski	71
Grażyna Frister	72
Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski	74
Marek Nawara	75
Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski	77
Senator Zbyszko Piwoński <i>Podsumowanie</i>	81

MATERIAŁY

Dr hab. inż. Janusz Zaleski <i>Dylematy polityki regionalnej</i>	85
<i>Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie zwiększania sprawności administracji publicznej</i>	123
<i>Projekt ustawy z dnia..... o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej</i>	127

Senator Zbyszko Piwoński

Otwieram konferencję zorganizowaną przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu wspólnie z Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej. Stąd będę miał przyjemność prowadzić ją wspólnie z panem posłem Witoldem Gintowt-Dziewałtowskim, który jest wiceprzewodniczącym komisji sejmowej.

Chciałbym wytłumaczyć nieobecność na naszym spotkaniu zarówno przewodniczącego komisji sejmowej, pana posła Waldy Dzikowskiego, jak i przede wszystkim jednego ze „sprawców” tej konferencji, marszałka Senatu pana profesora Longina Pastusiaka, który objął nad nią patronat. Otóż obydwaj panowie są dzisiaj poza granicami kraju, stąd ich nieobecność. Terminy czasami się na siebie nakładają.

Tematem naszego dzisiejszego spotkania, jak państwo się zorientowali zarówno z zaproszenia, jak i materiałów, jest odniesienie się do wzajemnych relacji administracji rządowej i samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy w terenie.

Nie jest to nowy temat. Już od powstania samorządu – może tego drugiego etapu reformy, gdy powstały samorząd powiatowy i samorząd wojewódzki oraz nastąpił rozdział władzy pomiędzy administrację rządową i samorządową – temat ten budzi namiętne dyskusje, z uwagi na to, że nie do końca udało się wtedy w sposób klarowny dokonać tego podziału. Te niezbyt klarowne relacje powodują, że dość często do tego tematu wracamy. Jeżeli odnosimy się z wielkim uznaniem do litery prawa i praktyki, która dotyczy pierwszego ogniwa samorządu, jakim jest gmina i miasto,

Senator Zbyszko Piwoński – przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP.

a które powstało przed ponad piętnastu laty, o tyle z pewnymi wątpliwościami wyrażamy swoje opinie na temat pozostałych ogniów.

Otrzymałicie państwo pakiet materiałów. Chciałbym dwa zdania na ten temat powiedzieć.

Po pierwsze, znajduje się w nich uchwała Senatu. Jest to uchwała sprzed dwóch lat, ale wskazuje na to, że już wówczas temat ten był bliski. Mam przed sobą stenogram konferencji, którą w tej sali odbywaliśmy, zatytułowanej „Sprawne państwo w świetle relacji samorządu terytorialnego i administracji rządowej w terenie”, czyli zajmowaliśmy się wówczas tematem zbliżonym do dzisiejszego.

W świetle tego następnie odbyła się debata w Senacie i powstała uchwała, którą dzisiaj przypomnieliśmy państwu. Jak powiedziałem, ma ona przecież już prawie dwuletnią historię.

Następnym dokumentem jest projekt ustawy, która ma przybliżyć nas do tego oczekiwanego stanu, jakim jest to, że wojewoda jest przedstawicielem rządu w terenie i sprawuje nadzór nad prawem stanowionym – w ogóle nad ustawodawstwem miejscowym – i jego sprawowaniem oraz łączy w sobie wszystkie organa administracji zespolonej inspekcji, które funkcjonują w terenie, natomiast gospodarzem jest samorząd wojewódzki. Tutaj dalecy jesteśmy od ideału. Ten projekt ustawy, o czym jestem głęboko przekonany, ma szansę jeszcze w tej kadencji być zrealizowany. Jest on dziś m.in. przedmiotem i naszej rozmowy.

Wreszcie za zgodą pana profesora Janusza Zaleskiego w materiałach znajduje się jego autorska ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, a dotycząca spraw regionalnych.

Przypomnę, że czeka nas w latach 2007–2013 nowy narodowy program rozwoju. Oczekujemy, że tam już nie jeden, ale szesnaście zintegrowanych programów operacyjnych będzie funkcjonowało.

To są materiały, które chciałbym potraktować nie tylko jako materiały na konferencję, ale chciałbym, żeby stały się one materiałami do dyskusji, która będzie toczyła się przed przyjęciem uchwały. Nasza konferencja – tutaj odwołuję się do swojego partnera – w naszym zamyśle ma bowiem niejako przygotować korzystny klimat do tego, ażeby ta uchwała, poszerzona o nieco inne zagadnienia – tu celowo akcentuję, że w naszym przekonaniu nie ma tam wszystkich spraw – została w stosunkowo niedługim czasie przyjęta.

Informując o tym państwa chciałem serdecznie przywitać wszystkich przybyłych, którzy skorzystali z naszego zaproszenia. Przede wszystkim witam dość licznych reprezentantów rządu, a mianowicie podsekretarzy

stanu: panią minister Annę Radziwiłł, panią minister Krystynę Gurbiel, pana ministra Jerzego Mazurka, witam pana ministra Henryka Gołębiewskiego, byłego senatora i do niedawna członka naszej komisji, witam szefa Służby Cywilnej pana Jana Pastwę.

Sądząc po tak licznym gronie, można wnioskować, że to zainteresowanie nie towarzyszy tylko nam, przedstawicielom parlamentu czy samorządu i administracji w terenie, ale również przedstawicielom rządu, jako że ta ustawa ma być dziełem wspólnym i jak już wspomniałem, przybliżającym nas do tego ideału.

Chciałbym również bardzo serdecznie przywitać grono zaproszonych gości, którzy zechcą podzielić się swoimi refleksjami. Witam pana profesora Michała Kuleszę, występującego tu jednocześnie w roli człowieka, który para się naukowo tą dziedziną, ale także jako tego, który, przypomnę, był w tym czasie, kiedy tworzyły się te organa, pełnomocnikiem rządu do spraw reformy administracyjnej. Witam wspomnianego już pana profesora Janusza Zaleskiego i praktyków: pierwszego marszałka małopolskiego pana Marka Nawarę oraz pana marszałka Andrzeja Ryńskiego, który pełni obecnie funkcję marszałka w województwie warmińsko-mazurskim, a jednocześnie jest przewodniczącym Związku Województw. Witam wszystkich państwa.

Zanim rozpoczniemy merytoryczne obrady, chciałem prosić o zabranie głosu współprzewodniczącego, pana posła Witolda Dziewałtowskiego.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Rzeczywiście ten pomysł przyszedł nam do głowy pewien czas temu. Dobrze byłoby, gdyby dzisiejsza konferencja, mimo że odbywa się w tak uroczystym miejscu, miała jak najbardziej praktyczny wymiar.

Mam tutaj partykularny nieco interes, którym się kieruję spotykając się z państwem jako reprezentant posłów, autorów projektu ustawy o zmianach kompetencyjnych dotyczących administracji rządowej i samorządowej. Chciałbym dzisiaj dowiedzieć się o tych sprawach, które waszym zdaniem powinny być w sposób inny, albo uzupełniająco, umieszczone w tym projekcie.

Faktem jest, że na razie jeszcze nie mamy docelowo określonego, wykrystalizowanego modelu administracji w województwie. Dotyczy to pozycji wojewody, dotyczy pozycji marszałka, ale także i samorządu w województwie jako całości.

Liczę na to, że dzisiejsza dyskusja, dzisiejsza wymiana poglądów da możliwość również mnie wykorzystania treści naszych rozmów do przygotowania nawet autopoprawek, które mogłyby być rozpatrywane jeszcze w pierwszym czytaniu w Sejmie, albowiem ta ustawa, mimo różnych kolei losów, oczekuje jeszcze na pierwsze czytanie. Mam nadzieję, że to pierwsze czytanie odbędzie się jeszcze w tym roku.

Zakładamy, iż uda nam się doprowadzić proces legislacyjny do końca przyszłego, kolejnego kwartału, czyli prawdopodobnie większość przepisów ustawy miałyby szansę wejść w życie od 1 lipca roku przyszłego. Chcemy, żeby te rozwiązania, które zostaną uwzględnione w tej ustawie, miały bardziej niż krótkoterminowe znaczenie, chcemy, żeby były bardziej kom-

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski – zastępca przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP.

pletne i chcemy, żeby odpowiadały intencjom i oczekiwaniom zarówno interesu państwa, jak i samorządów terytorialnych.

W moim przekonaniu jest to do pogodzenia, do zrobienia i stąd też liczymy na to, iż będzie można pod koniec naszego spotkania sformułować pewne wnioski, postulaty, które będą mogły być wykorzystane w toku prac legislacyjnych.

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję. Zanim poproszę o zabranie głosu pana profesora Michała Kuleszę, powiem, że uchybiłem nieco swoim powitaniom. Chciałem więc jeszcze bardzo serdecznie powitać swoich znakomitych poprzedników, którzy przewodniczyli senackiej Komisji Samorządu i którzy współtworzyli podstawy samorządu. Witam serdecznie pana profesora Jerzego Regulskiego i pana Jerzego Stępnia. To właśnie pod waszym kierownictwem tworzyło się całe ustawodawstwo, te pierwsze zręby ustawodawstwa samorządu.

Myślę, że odwoływanie się do tamtych czasów jest dzisiaj niezmiernie ważne, żebyśmy pamiętali, jaki zamysł towarzyszył tworzeniu tego ustawodawstwa. Serdecznie witam was, Panowie, i przepraszam.

Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Referaty i wystąpienia

Dr hab. Michał Kulesza

Relacje i kryteria stosunków wzajemnych między administracją rządową a administracją samorządową. Status wojewody jako przedstawiciela rządu w regionie

Dzień dobry państwu. Dziękuję bardzo za zaproszenie na tę konferencję. Chcę zacząć od tego, że temat jest bardzo trudny, dlatego że z jednej strony rzeczywiście wymaga refleksji, powiedziałbym, systemowej i teoretycznej nad relacjami administracja rządowa – samorząd. Z jednej strony więc temat wymaga pewnej ogólnej refleksji systemowej co do relacji między samorządem a administracją rządową, w szczególności co do relacji pomiędzy urzędem wojewody a samorządem regionalnym, a z drugiej strony mamy konkretny projekt ustawodawczy i trzeba się po prostu do niego odnieść.

Postanowiłem więc nie mówić o wszystkim, tylko skupić się nad pewnymi podstawowymi zagadnieniami systemowymi i odnieść się następnie do projektu.

Chciałem powiedzieć, że gdy chodzi o urząd wojewody, bardzo ważny i potrzebny dla państwa polskiego, to być może ta ustawa i jej pilne wprowadzenie jest ostatnim już środkiem do uratowania w ogóle urzędu wojewody w Polsce. Chciałbym to bardzo mocno podkreślić, dlatego że od czasu wprowadzenia reformy administracyjnej w roku 1998 tak się stało – a reforma nie była tutaj do końca konsekwentna, ale i potem wydarzyło się wiele różnych złych rzeczy, a także zaniechań – że urząd wojewody zaczął coraz bardziej stanowić ośrodek konkurencyjny politycznie i gospodarczo w stosunku do samorządu wojewódzkiego.

Rozróżnienie funkcji urzędu wojewody, jako organu administracji rządowej w województwie, i roli samorządu wojewódzkiego jest coraz trud-

niejsze, tym bardziej że przyjęło się – to samo właściwie jest na dzisiejszej konferencji – mówić o pewnym dualizmie administracji rządowej i samorządowej w skali regionu.

Ja przyczyniłem się do tego błędu językowego i systemowego, bo również w czasie, kiedy przygotowywaliśmy reformę administracyjną i kiedy ją wprowadzaliśmy, właśnie ten dualizm zarządzania publicznego był pewnym elementem konstrukcyjnym dyskusji, jak to będzie na szczeblu regionalnym w przyszłości. Ale przecież to jest pewne przekłamanie ideowe, to nie jest dualizm rozumiany w tym sensie, że trochę zadań należy do samorządu, a trochę zadań należy do wojewody, tylko to jest dualizm w sensie i w zakresie właściwości miejscowej, ot tyle, nic więcej. Samorząd regionalny działa w skali województwa, a wojewoda to jest, proszę bardzo, prefekt, gubernator, namiestnik rządu centralnego na obszar województwa i z pewnymi bardzo konkretnymi funkcjami, które na tym terenie rząd chce i powinien realizować.

Za chwilę powiem, jakie są te funkcje, bo to jest ten element systemowy mojej wypowiedzi. Jednak chcę najpierw powiedzieć, że kiedy to się zaczyna mieszać, kiedy w istocie rzeczy urząd wojewody zaczyna realizować funkcje polityczno-gospodarcze, a wokół niego skupiają się ludzie, którzy przegrali wybory do sejmiku albo do innych ciał przedstawicielskich, wszystko jedno, czy z tej samej partii, czy z innej partii, bo to nie ma znaczenia, kiedy więc urząd wojewody zaczyna zarządzać na terenie województwa z jakąś koncepcją, to rzeczywiście pojawia się dualizm funkcji. I skoro ten dualizm się pojawia, to nie trzeba długo czekać, jak pojawiają się też pytania: a po co taki dualizm? A więc trzeba jeden z tych urzędów zlikwidować, może połączyć, bo po co dwa. I tak musi być, jeśli nie powiemy wyraźnie, jaka jest istota zadań obu segmentów.

Istota zadań obu segmentów zaś jest taka: samorząd regionalny jest ciałem legitymizowanym politycznie do rządzenia w skali polityki regionalnej, oczywiście w ramach prawa. Wojewoda zaś nie jest ciałem, nie jest władzą do rządzenia na terenie województwa w sprawach związanych z interesem tego regionu, tylko jest reprezentantem na obszar województwa władzy centralnej w zakresie polityki terytorialnej i prawa, które tu ma być realizowane. Ale polityki rządu w skali ogólnokrajowej.

Kiedy przygotowywaliśmy reformę terytorialną, reformę administracyjną, wydawało nam się, że wojewoda powinien pełnić cztery funkcje, tylko cztery. Ja do tej pory zdania nie zmieniłem. Wymienię te funkcje, które wojewoda powinien pełnić z racji swojego urzędu i z racji jego umiejscowienia w Konstytucji w art. 152, jako organu władzy reprezentującej Radę Ministrów w województwie.

Po pierwsze, oczywiście wojewoda reprezentuje rząd. Co robi wojewoda jako reprezentant rządu? To są różne funkcje, bardziej i mniej honorowe. Czasami wykonuje polecenia prezesa Rady Ministrów, czasami są to funkcje uroczyste, czasami trzeba rozmawiać z różnymi osobami, tego tu dalej omawiać nie będę.

Druga funkcja to jest wykonywanie obowiązków nadzorczych nad samorządem terytorialnym. I to jest funkcja podstawowa. Nie nad samorządem regionalnym oczywiście, jak wszyscy wiemy, tylko nad całym samorządem terytorialnym działającym na terenie województwa. Ta funkcja jest klarowna, klasyczna, nie ma co o niej mówić.

Trzecia funkcja, którą urząd wojewody powinien spełniać, to jest nadzór nad wykorzystaniem mienia państwowego w województwie. W istocie rzeczy o tym się mówi bardzo mało. Oczywiście wojewoda ma swój departament czy wydział Skarbu Państwa, ale nie sprawuje nadzoru nad wykorzystaniem majątku państwowego w województwie, a póki tego mienia i majątku jest dużo, a ciągle jest dużo, bo jak się orientuję, jest jeszcze około 1 200 przedsiębiorstw państwowych pod kontrolą państwa, w różnych formach prawnych, jest więc co sprawdzać.

Czwarta funkcja, w moim przekonaniu funkcja zasadnicza i podstawowa, to jest odpowiedzialność za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego w województwie. Ta funkcja jest bardzo złożona, dlatego że w skali lokalnej władzą administracyjną o odpowiedzialności ogólnej za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego jest starosta powiatowy.

W języku polskim nie ma takiego sformułowania, ale w języku angielskim ono jest i dobrze funkcjonuje, mianowicie pytamy zawsze rozmawiając o administracji w języku angielskim, komu dana władza, komu dany organ raportuje. Wiadomo, wojewoda raportuje prezesowi Rady Ministrów, a starosta powiatowy raportuje radzie powiatu, bo takie jest jego ułożenie ustrojowe, i jest to prawidłowe ułożenie.

Zespolona administracja rządowa w skali województwa i w skali administracji powiatowej samorządowej jest węzłem i mechanizmem ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego w skali lokalnej, powiatowej i regionalnej województwa.

Jednocześnie w skali powiatowej w oczywisty sposób jest to bezpośrednia odpowiedzialność władz wybieralnych. Nie można dzisiaj być radnym powiatu czy starostą mówiąc: w sprawach porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego to proszę zadzwonić na komendę, bo oni tam o tym wiedzą. To jest absurd, to jest jakaś przeszłość, z którą się trzeba rozliczyć,

zamknąć i powiedzieć wyraźnie: odpowiedzialność za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego w skali lokalnej ponoszą dzisiaj władze samorządowe, a jeśli mają za mało w tym zakresie uprawnień i kompetencji, to tym gorzej dla nas, obywateli.

Ale też jest coś więcej. Powiat, starosta powiatowy sprawujący zwierzchnictwo nad organami administracji rządowej w województwie w tym zakresie, czyli dziś to jest policja, straż pożarna i nadzór budowlany, to jest podstawowy węzeł zarządzania kryzysowego w państwie, a więc nie na co dzień, tylko wtedy, kiedy coś się wydarza. Ale to jest oczywiste i wszyscy, którzy tym się zajmują, wiedzą doskonale, że zarządzanie kryzysowe to nie tylko wielkie problemy – powódź, wojna, katastrofa jakaś ogromna, bo te zdarzają się na szczęście rzadko, ale 95% takich zdarzeń to zdarzenia o charakterze lokalnym i miejscowym.

W związku z tym ten węzeł zarządzania kryzysowego, jakim jest powiat i starosta stojący na jego czele, musi być zdalny do reagowania niezwłocznie i skutecznie.

Szczebel wojewódzki, wojewoda i wojewódzka zespolona administracja rządowa działająca pod jego zwierzchnictwem, to jest raczej zaplecze logistyczne, koordynacja, to są różnego rodzaju rezerwy, które można podesłać, gdy czegoś gdzieś brakuje, ale to nie jest bezpośrednio kierowanie akcją w przypadkach zagrożenia kryzysowego, tego *emergency*, które ma charakter lokalny.

Otóż to jest ta czwarta funkcja wojewody w skali województwa i w skali podległego aparatu. Ta funkcja, o czym może powiem już od razu, żeby zamknąć ten temat, została w ciągu ostatnich trzech lat po prostu zdewastowana. Jeszcze w ostatniej fazie poprzedniego rządu, czyli rządów AWS, udało się, wbrew stanowisku rządu, „uciec” inspekcji sanitarnej z zespolenia w skali lokalnej i regionalnej. W ślad za tym – trzeba już równo rozdzielać „zaszczyty” – w czasie rządu tej koalicji „uciekła” inspekcja weterynaryjna, pogorszyły się warunki kontroli obywatelskiej nad policją. Nie będę mówił o szczegółach, bo wszyscy na tej sali to wiedzą. Nie sprowadzono do poziomu powiatu inspekcji ochrony środowiska i zmniejszono uprawnienia zwierzchnie wojewody i starosty w różnych kontekstach programowych i personalnych.

I to jest bardzo źle. Ja bym powiedział, gdyby nie ta szacowna sala, w której mam zaszczyt przemawiać, że to jest dziwne, a cisną się na usta jeszcze mocniejsze słowa, bo po prostu sami sobie dewastujemy fundamentalny instrument państwa – zarządzania w warunkach kryzysowych, a napięcia różnego rodzaju i zagrożenia nie maleją, tylko rosną.

Państwo musi dbać o swoją administrację, o jej efektywność, a nie tylko przeciągać: rządowa, samorządowa, i ciągnąć jak nie w lewo, to w prawo, jak nie w górę, to w dół.

Być może jest to trochę kwestia barku doktryny zarządzania publicznego i doktryny państwowej w Polsce, ponieważ kiedy partie polityczne rządzące nie mają wyrazistej doktryny w tym zakresie, oczywiście zwiększa się presja ze strony biurokracji centralnej. To przecież nie politycy są źródłem tych zmian, o których tu mówię. To nie jest zarzut wobec polityków. Jeżeli tak, to jest zarzut pewnej słabości doktrynalnej, a nie zarzut złej woli, ale jaka przyczyna by była, skutek jest taki, jak powiedziałem.

No i cóż, proszę państwa, to koniec: cztery funkcje wojewody, żadna piąta, nic więcej.

Po pierwsze, reprezentowanie Rady Ministrów w województwie, Rady Ministrów, podkreślam, a nie prezesa Rady Ministrów. Tak mówi Konstytucja i to jest bardzo znaczące, co oznacza, że jak najmniej administracji niespolonej, że administracja niespolona tylko w takim zakresie, w jakim to wynika z uwarunkowań, nie wiem, przyrodniczych czy strategii obronnej – nie wiem, chyba mamy dwa okręgi wojskowe – bo tak ma być, bo taka jest strategia, ale to jest zupełnie inne zagadnienie. Wszystko co może być zespolone, powinno być zespolone, bo każdy król powinien dbać o to, żeby mieć swojego gubernatora w terenie czy w prowincjach zamorskich. Jeśli król nie ma tam gubernatora, to nie ma odpowiedzialności za stan spraw w prowincji. To jest bardzo ważne i w pewnym sensie historycznie zawsze uzasadnione – i dawniej, i dzisiaj, chyba że jest taki pomysł ideowy, doktrynalny, żeby w ogóle zrezygnować z urzędu wojewody.

Jest to możliwe, tylko wtedy trzeba zupełnie inaczej organizować rzeczy w państwie, wtedy zmienia się rola samorządu województwa w sposób, który – przypominam dyskusję z 1998 r. – był bardzo kwestionowany, bo i nam zarzucano, że za daleko idziemy z samorządem województwa.

Nie sądzę, żebyśmy szli wtedy za daleko, ale sądzę, że tak się skończy, jeżeli poprzez pomieszenie funkcji, poprzez niejasność tego, do czego ma służyć wojewoda, to wszystko w społecznej świadomości się rozmyje i wtedy przyjdzie ktoś i powie: po co te dwa organy, przecież to równie dobrze może robić wojewoda stojący na czele sejmiku. Tak, czemu tego nie poźnić, super będzie, świetnie. Ale wtedy wracamy do systemu rad narodowych, wtedy mamy terenowy organ administracji rządowej, który działa w pewnym towarzystwie przedstawicielstwa społecznego, wtedy nie ma autonomicznej polityki regionalnej. To wszystko jest możliwe, tylko trzeba wyraźnie chcieć i mówić głośno, co się chce. Nie można aparatu państwowe-

go i zarządzania publicznego zostawiać, jeśli tak wolno rzec, w dryfie, czyli „jak se pójdzie, tak i będzie”, no a potem przyklepiemy to ustawami. To nie jest zarzut, to jest ostrzeżenie, bardzo wyraźne ostrzeżenie, które chciałbym tutaj przedstawić.

Ja nie będę mówił, co jest w tej ustawie, bo wszystko, co jest, jest dobre, będę mówił, czego w niej nie ma. Mam z tym jednak pewien problem, bo ja bym chciał, żeby ta ustawa przeszła i rozumiem, że im więcej rzeczy, szczególnie trudnych, a będę za chwilę mówił o rzeczach trudnych, zostanie do niej wprowadzonych, czy będzie próba ich wprowadzenia, z tym większym oporem może się spotkać projekt w sferach zarówno politycznych, jak i w sferach biurokracji rządowej.

Rozumiejąc to jednak powiem, czego mi w tej ustawie brakuje, ponieważ tak naprawdę dopiero mówienie i czynienie tych dalszych rzeczy, których w tej ustawie nie ma, spowoduje, że kropka nad „i” procesu decentralizacji zostanie postawiona, bo na razie nie została postawiona. I dlatego powiem, mimo że rozumiem pewien problem natury techniczno-politycznej, że im więcej tu wspaniałych rzeczy wprowadzimy, tym może być więcej przeszkód w uchwaleniu ustawy.

Po pierwsze więc, ta ustawa nic nie mówi o agencjach i funduszach, jakby ten temat nie istniał, a przecież to te instytucje zarządzania finansowego albo wspierają centralizm państwowy, albo częściowo służą interesowi w skali ogólnopństwowej – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska – a częściowo powinny służyć wspieraniu polityki regionalnej władz regionalnych. No i mamy wojewódzkie fundusze ochrony środowiska. Można się kłócić, czy proporcje finansowe między nimi są dobre, czy niedobre, to nie jest temat na dzisiaj, ale pewien model, kiedy system agencyjno-funduszowy wspiera politykę regionalną, jest oczywiście dla mnie pierwszym krokiem do dalszych zmian. A jakie są te zmiany, to dzisiaj nie trzeba jeszcze mówić, bo mogą iść w kierunku likwidacji jakiejś agencji czy funduszu, w ogóle wprowadzenia tych pieniędzy do sfery budżetowej, albo pozostawienia ich jako instrumentu specjalistycznej polityki finansowej w danych dziedzinach. Wtedy jest otwartą sprawą, jak to będzie. W tej ustawie nie ma na ten temat nic.

Druga rzecz, której w tej ustawie nie ma. Uczestniczyłem trochę w tych pracach, kłóciłem się bardzo i przegrałem, choć uważam, że to nie ja przegrałem, tylko przegrał system zarządzania i system demokratyczny w Polsce. Chodzi mi mianowicie o ustawę o narodowym planie rozwoju, która w moim przekonaniu jest głęboko niekonstytucyjna, która stwarza drugi system władzy zarządzającej pieniędzmi obok systemu konstytucyjnego.

Powiedziałem, że to jest sprzeczne z konstytucyjną istotą urzędnika państwa, ale teraz powiem tak: ale to mniejsza, przepraszam, Panie Sędzio, że tak mówię o Konstytucji, bo ważniejsze jest to, że ta ustawa stworzyła pewien dla mnie niedopuszczalny mechanizm funkcjonowania państwa, mianowicie ona ma wewnątrz wbudowany mechanizm walki o pieniądze, konflikt pomiędzy samorządami. Czytamy o tym w tej chwili w gazetach. Samorzady walczą o pieniądze i czasami wychodzą z tego oczywiście różne patologie. Proszę nie mieć złudzeń, będą wychodziły, bo mówimy o wielkich pieniądzach.

Chcę powiedzieć bardzo ostro, ale upoważnia mnie do tego pan przewodniczący, który mówi, że dyskusja jest robocza, więc i ja mówię to w tym kontekście.

Ta ustawa w znacznym stopniu jest zaproszeniem do korupcji politycznej. Przepraszam, ale taką mam tezę w tej sprawie i ponieważ zostałem poproszony o wypowiedzianie się w sprawach ważnych, to tak czynię.

Dlaczego to jest zaproszenie do korupcji politycznej? Ano dlatego, że konkursy, do których stają samorzady, to są ogólnie konkursy piękności. Jak masz świetny projekt, to w ślad za projektem dostaniesz pieniądze, a jak twój projekt jest nieco gorszy, to będziesz siódmy w kolejce i już dla ciebie nie starczy.

To jest błąd, błąd i jeszcze raz błąd, żeby nie użyć gorszego słowa. Konstrukcja musi być inna, muszą być pewne, nazwijmy to, nadziały finansowe oparte na obiektywnych kryteriach. Nie wiem, PKB mnożony przez liczbę ludności, dzielony przez liczbę dróg, powierzchnię lasów, czy jak tam państwo sobie zażyczą, i z tego wynika, że gmina X dostanie w ciągu pięciu czy sześciu lat kwotę 11 milionów zł, a w pierwszym roku są to 3 miliony zł, i to jest zafiksowane. Teraz gmina X musi przedstawić projekty. Owszem, jest konkurs, ale konkurs jest merytoryczny – czy projekty, które przedstawicie, odpowiadają standardom ofiarodawcy, czyli Unii Europejskiej. Jeśli odpowiadają, to te pieniądze na was czekają. Wtedy rzeczywiście jest gra merytoryczna, bo nie można nikomu zabrać pieniędzy, chyba że pieniądze nie zostaną wykorzystane, ale to jest zupełnie inna sprawa. Ale dziś mamy taką sytuację, że bardzo często jest więcej projektów, i to dobrych projektów, niż środków i jest wojna o pieniądze. Ta wojna o pieniądze ma jeszcze jedną konsekwencję. To jest prosta droga do skłócenia polskiego świata samorządu i polityki lokalnej i regionalnej.

Chcę publicznie powiedzieć, że kto tak robi, buduje nam piekło polityczne w nieodległej przyszłości. Mechanizm państwowy nie może wytwarzać konfliktów.

Czego jeszcze w tej ustawie nie ma, Panie Pośle? Nie poprawiliście państwo braków reformy wyborczej sprzed dwóch czy trzech lat. A więc bezpośrednio wybory wójta – super, to większość jest za, ale z konsekwencją w postaci takich mechanizmów zarządzania w gminie, w radzie, żeby mechanizmy te nie prowadziły do konfliktowania władz, ale żeby prowadziły do konsolidacji zarządzania. Nie chodziło tu bowiem o fiestę wyborczą, o to, żeby pięknie wybrać i żeby wszyscy się ucieszyli, tylko żeby potem przez cztery lata te władze mogły być skonsolidowane i zgromadzone wokół przywództwa bezpośrednio wybranego wójta – a ja chciałbym, ażeby i starosty – żeby to funkcjonowało dla dobra publicznego, a nie ginęło w konfliktach, sporach, swarach i wzajemnych zarzutach.

Następna rzecz to jest zagadnienie roli samorządu regionalnego wobec samorządu lokalnego. Ja już trochę o tym mówiłem. To właśnie ustawa o NPR powoduje, że wbrew Konstytucji samorząd regionalny decyduje w znacznym stopniu, no może nie sam samorząd, ale komitety marszałkowskie itd., o samodzielności samorządu lokalnego, bo po prostu przyznaje pieniądze i akceptuje rozwiązania.

Otóż myśmy sobie założyli, i nikt do tej pory tego nie zmienił, również w Konstytucji, że samorząd lokalny jest do granic prawa wolny. Samorząd regionalny może mieć funkcje regulacyjne, oczywiście. Nie wiem dlaczego nie wykorzystuje się tych konstytucyjnych możliwości, żeby przekazywać akty wykonawcze nie do gestii ministrów, tylko do gestii samorządu regionalnego. A co stoi na przeszkodzie? Przecież Konstytucja całkowicie na to pozwala. Ja nie zauważyłem praktycznie żadnej ustawy, w której istotna gestia regulacyjna byłaby przekazana w układzie terytorialnym, a nie w układzie resortowym, więc funkcje regulacyjne tak, ale funkcje ręcznego sterowania, choćby w otoczeniu *pleno titulo* komitetu sterującego – cóż to jest?

Chcę jeszcze powiedzieć jedynie o kilku kwestiach merytorycznych. Oczywiście ja nie powiedziałem tego wprost – nie wpisaliście do ustawy inspekcji weterynaryjnej, ekologicznej. Nie ma ich w powiecie. Tak jak nie ma nic o agencjach i o funduszach, nie ma nic o komunalizacji czy też usamorządowieniu zarządzania mieniem publicznym w przedsiębiorstwach. A więc dzisiaj na przykład jest problem, i on już chyba gdzieś w Sejmie jest stawiany, kto i jak ma sprywatyzować elektrociepłownię X, nie będę mówił gdzie. Jak minister sprywatyzuje elektrociepłownię X, to sprywatyzuje również sieć zaopatrzenia w ciepło w mieście X i w ten sposób miasto będzie pozbawione zdolności choćby regulacyjnego oddziaływania na tę sieć.

Potrzebna jest więc komunalizacja znacznej części majątku publicznego, szczególnie mienia użyteczności publicznej, bo to o to chodzi. Komunalizacja czy przekazanie tego do samorządu zależy od skali, jakiej to mienie służy. Tego w tej ustawie nie ma.

Wreszcie nie ma w tej ustawie, a właściwie jest niewiele, i ja tego nie rozumiem, o tym, jak państwo wyobrażają sobie transfer pieniędzy.

To jest enigmatycznie napisane w uzasadnieniu, niby słusznie. Że ponieważ wszystkie te funkcje przechodzą do samorządu jako zadania zlecone, to konstrukcyjnie rzeczywiście nie ma problemu, bo w ślad za zadaniami zleconymi mają obowiązek – art. 167 Konstytucji – przejść pieniądze. Tylko jest pytanie, czy ta ustawa gwarantuje realizację zasady adekwatności. Nie procedurę, tylko czy gwarantuje realizację zasady adekwatności. Ja sądzę, że nie, stawiam taką wątpliwość. Oczywiście, jeśli państwo widzą mechanizm gwarantujący zasadę adekwatności, no to świetnie.

Tu chciałbym jeszcze nawiązać do tego, co powiedział przed chwilą pan poseł Gintowt-Dziewałtowski. Data wejścia w życie. Czy naprawdę się uda? A co z przepisami wprowadzającymi? To jest rzecz bardzo ważna.

W tym momencie są to wszystkie moje uwagi merytoryczne, ale chciałem zakończyć pewną uwagą polityczną, która, mam nadzieję, nie będzie mi poczytana za despekt.

Chcę przypomnieć, jak było przy reformie administracyjnej roku 1998. W pracach eksperckich i w komisjach ówczesna koalicja rządząca, posłowie współpracowali bardzo dobrze z posłami opozycji. Myśmy się wtedy poznali i nie mam złego słowa, wręcz odwrotnie, same ukłony i podziękowania za dobrą współpracę z komisjach. Ale kiedy przyszło do głosowania na sali plenarnej, projektodawca, czyli ówczesny rząd, miał, jak to mówi młodzież, z automatu zapewnione głosowanie negatywne.

Bardzo państwa proszę, żebyście spróbowali porozmawiać w Sejmie z dzisiejszą opozycją. Tamto doświadczenie jest złe i może prowokować do próby, powiedziałbym, rewanżu. Nie widzę takiego powodu, żeby tak się miało stać. Trzeba rozmawiać. Nie da się tego projektu od strony politycznej zakończyć zgodą na poziomie komisji. Tak więc ta rozmowa jest warunkiem powodzenia.

To dobrze, że ta ustawa jest przygotowana, ona idzie w bardzo dobrym kierunku – tam są różne uwagi szczegółowe, ale zostawmy je w tej chwili – natomiast tych kilka kroków dalszych, które tutaj wymieniłem, a być może ktoś wskaże jeszcze inne, jest niezbędne, żebyśmy rzeczywiście zrealizowali to, co jest zapisane w Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r. A zatem

żeby, tak jak mówi art. 163 Konstytucji, samorząd terytorialny był właściwy w tych wszystkich sprawach, które dotyczą spraw lokalnych i regionalnych, aby zrealizowana została zasada pomocniczości, aby wreszcie samorząd polski był partnerem samorządów i władz w krajach ościennych. Dziś bywa, że spotykają się, że rozmawiają i gdy samorządowcy czy władze regionalne w innych krajach mówią na przykład, że pracują choćby nad jakimiś akcjami dotyczącymi zwalczania narkomanii w szkołach itp., to polski samorząd wojewódzki mówi: „no, my też o tym myślimy, dziękujemy za wsparcie, będziemy musieli o tej sprawie porozmawiać z rządem”. I to jest sytuacja obezwładniająca, bo to oznacza, że wielkich problemów społecznych rząd sam bez wsparcia, bez realnego udziału samorządu, i regionalnego, i lokalnego, po prostu w Polsce nie załatwi.

Mam nadzieję, że tę lekcję już wszyscy odrobiliśmy.

Bardzo państwu dziękuję.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze. Padło tu trochę dość ciężkich zarzutów, trochę było też i prowokacji, dziękuję bardzo za to.

Z kolei proszę o zabranie głosu pana profesora Janusza Zaleskiego.

Dylematy polityki regionalnej

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Postaram się zreferować zagadnienie dylematów polityki regionalnej oczywiście w kontekście tematu konferencji, czyli wzajemnych relacji administracji rządowej i samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy w regionie. Proszę traktować to jako bardzo trudne zadanie po Michale Kuleszy, specjaliście od spraw ustrojowych. Będzie to jednak wypowiedź praktyka, osoby, która przez sześć lat była wojewodą wrocławskim, następnie przez kolejnych sześć lat funkcjonowała w jednostce samorządu województwa, w Agencji Rozwoju Regionalnego, która jest partnerstwem prywatno-publicznym, w którym samorząd województwa jest takim dominującym udziałowcem, i agencji, która w zagadnieniach polityki regionalnej starała się zawsze ten samorząd wspomagać, jednocześnie obserwując szereg rzeczy, które tutaj się dzieją.

Oczywiście chciałbym wyraźnie podkreślić, że polityka regionalna to jest kwestia horyzontalnego podejścia i jego zderzenia z podejściem sektorowym. Polityka regionalna w wymiarze właściwym, czyli w takim, w którym regiony mogą same decydować o wielu rzeczach w zakresie swojego rozwoju, jest kwestią nową. Zapoczątkowała to reforma, i też mogę potwierdzić, że na poziomie wojewódzkim trudne było oduczenie się aparatu wojewódzkiego i wojewodów od wcześniejszych praktyk, mimo że byli oni zmienieni w 1998 r.

Ludzie się zmienili, ale ciężko było zmienić ten punkt widzenia, że od dzisiaj nie jestem gospodarzem województwa, że od dzisiaj to marszałek, zarząd województwa jest tym reprezentantem, że od dzisiaj jestem reprezentantem rządu i powinienem się zająć policją, sprawami związanymi z bezpieczeństwem publicznym, z przygotowaniem do działań kryzysowych, wzmoc-

nieniem nadzoru nad samorządami. Ale nie takiego nadzoru – ja znam takie przypadki – że wojewoda w sprawie nadzoru miał dwie linie. Jedna linia to były swoje samorzady do nadzoru, druga linia to były te nie swoje. Jedna linia szła przez departament prawny, który to wykonywał. Druga linia biegła jakoś nie wiadomo jak. Te jedne rozstrzygnięcia nadzorcze były podpisywane bez żadnego czasami namysłu, te drugie nie były podpisywane latami. Potem zmieniał się układ koalicyjny i tylko kolejki się zamieniały.

Myślę więc, że tutaj jest rzeczywiście bardzo, bardzo dużo do poprawienia. I to jest jeden z elementów, które Michał Kulesza szczegółowo tutaj omówił. Ja nie będę rozwijał tego w znaczący sposób, aby nie było powtórzeń z mojego tekstu, który został państwu przekazany. Jest to co prawda tekst sprzed roku, ale praktycznie w większości zachował on aktualność, chociaż oczywiście są tam elementy, które się zdezaktualizowały.

Myślę, że dylematy polityki regionalnej to są sprawy kompetencyjne, których przedmiotem jest między innymi projekt ustawy, do którego postaram się w jakiś sposób również odnieść, które muszą być połączone z kwestiami finansowymi, finansowania zadań publicznych, finansowania samorządu, ze sprawami ustrojowymi oraz z rozwiązaniami instytucjonalnymi.

Mamy dziś taką sytuację wyjściową, że pozycja na przykład marszałka w zarządzie województwa jest słaba. Znam wiele sytuacji, nie będę oczywiście wymieniał nazw województw, gdzie marszałek nie dość że ma mniejszościową koalicję w sensie zarządzania, to jeszcze sam jest w zarządzie w mniejszości. Wobec tego sprawowanie władzy, czyli pełnienie roli ośrodka, który ma być tym centrum polityki regionalnej, jest w takiej sytuacji nie do pozazdroszczenia. Oczywiście ona nie sprzyja temu, żeby ten ośrodek władzy regionalnej był mocny.

A można byłoby zastosować takie rozwiązania, aby członkowie zarządu województwa byli powoływani przez marszałka w sposób podobny na przykład do tego, jak to ma miejsce z ministrami w rządzie czy z wiceprezydentami, z pewnymi ograniczeniami, w taki sposób, aby wymusić przynajmniej elementarną przyzwoitość i lojalność wewnątrz zarządu. Bo to jest też jakby punkt wyjściowy do tego, żeby można było w ogóle prowadzić politykę regionalną.

Kolejna kwestia to oczywiście brak mechanizmów zapewniających stabilność, profesjonalizm i apolityczność administracji samorządowej. To jest oczywiście poza projektem ustawy, o której dzisiaj dyskutujemy, ale jest to istotny element. W administracji samorządowej na szczeblu regionalnym praktycznie zmiana koalicji powoduje, że z urzędu marszałkowskiego, urzę-

du, który ma się zajmować programowaniem polityki regionalnej, gdzie jest potrzebna pewna ciągłość myślenia, odchodzi połowa urzędników, i to właściwie tych z górnej półki, a nie tych z dolnej.

Nie będę rozwijał tego wątku, bo to jest problem, który powinien być rozwiązany odrębnym uregulowaniem prawnym.

Kolejna kwestia. Konflikty wojewoda – marszałek, wojewoda – zarząd województwa. Myślę, że tutaj trzeba postulować apolityczność wojewody. Jeżeli nie wprowadzimy tych rozwiązań poprzez nałożenie być może pewnych wymagań kompetencyjnych, to może sięgnijmy tu do rozwiązań obowiązujących w Unii Europejskiej. Na przykład do skandynawskich, bo ciągle mówimy o rozwiązaniach francuskich, których przeciwnicy mają bardzo dużo argumentów, dlaczego francuskie są złe i dlaczego do Polski nie pasują. Oczywiście wiele racji tutaj jest, ale popatrzmy na inne rozwiązania. W Europie są przedstawiciele państwa w terenie. Jest tylko kilka państw, w których takich rozwiązań nie ma, i są to małe państwa: Irlandia, Austria. Natomiast nawet w Luksemburgu jest kilku przedstawicieli rządu w terenie, chociaż było mi to bardzo trudno sobie wyobrazić. Zwłaszcza w skandynawskich rozwiązaniach jest pokazana ścieżka, w jaki sposób dochodzić do apolitycznego wojewody, który niekoniecznie musi przejść całą ścieżkę zawodową – od młodszego referenta poprzez starszego referenta itd., żeby dojść do tej pozycji.

Myślę, że musi być koniecznością absolutne wyeliminowanie możliwości działalności partyjnej w okresie sprawowania funkcji i musi być tak jak we Francji. Tutaj francuski przykład jest dobry. Żaden prefekt nie ma prawa startować w wyborach na terenie, gdzie był prefektem przez okres co najmniej pięciu lat. U nas takich ograniczeń nie ma, stąd dążność wojewodów do zajmowania się politykowaniem, występowania w mediach, ponieważ jest to bardzo często punkt wyjścia do kampanii wyborczej na odpowiednio wybranym szczeblu.

Następne kwestie. Słabo jest rozwinięta współpraca partnerów samorządowych. To nie jest prawda, że samorzady województw doskonale współpracują z samorządami powiatów i z samorządami gmin. Oczywiście ustawa o narodowym planie rozwoju tutaj też jeszcze te antagonizmy zwiększy. Ja się bardzo długo zastanawiam i ciągle nie mam tak klarownych jak Michał Kulesza recept, jak z tego wyjść, natomiast niewątpliwie ustawa o narodowym planie rozwoju wymaga przemyślenia. Ona wymaga przemyślenia też z przyczyn obiektywnych. Mianowicie nie pasuje do nowego systemu, który w Unii Europejskiej będzie obowiązywał w zakresie polityki regionalnej w planie na lata 2007–2013. Myślę więc, że jesteśmy skazani

na zmianę tej ustawy, a przy okazji zastanowienie się, jak rozwiązać ten problem.

Problemy z komunalizacją mienia. To są rzeczywiście problemy poważne. Chciałem zwrócić uwagę, że mimo, wydawało się, jasnych zapisów w ustawach z 1998 r., bodajże trzy lata zeszły, zanim udziały w agencjach rozwoju regionalnego minister skarbu przekazał samorządom województwa. Do dzisiaj nie jest rozwiązany problem gruntów w portach lotniczych, a przecież żadnego projektu unijnego nie da się zrealizować bez jakiegokolwiek prawa do użytkowania tych gruntów przez stronę, która taki projekt przedstawia.

Można więc powiedzieć, że rozwój portów typu Balice i innych portów regionalnych jest pod dużym znakiem zapytania, bo właścicielem tych gruntów od niedawna już nie jest Skarb Państwa, tylko Agencja Mienia Wojskowego i konia z rzędem temu, kto wie, jak z tego wyjść. Myślę więc, że te problemy z komunalizacją mienia to był tylko jeden przykład pokazujący, że one są.

Problemy z korupcją. Myślę, że nie będę tego wątku rozwijał. Chciałem zwrócić uwagę na dublowanie funkcji na obszarach wiejskich. Mamy dwa organy, które tutaj aspirują do kreowania polityki na terenie regionu. Samorząd województwa i minister rolnictwa, który praktycznie jest dysponentem środków, i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Minister rolnictwa jest dysponentem środków na rozwój obszarów wiejskich.

Tutaj trzeba znaleźć rozwiązania kompromisowe, np. może to być powoływanie wspólnych instytucji przez samorząd i rząd w tym obszarze do zarządzania rozwojem obszarów wiejskich. Można powiedzieć, sprowadzając to może do pewnego absurdu, że samorząd województwa jest samorządem rozwoju obszarów miejskich, a obszary wiejskie pozostały praktycznie jako królestwo, na które za dużego wpływu nie ma.

Oczywiście to powoduje, że konieczne są działania zmieniające sytuację w układzie finansowania zadań. Ja o tym temacie nie chciałbym mówić, bo to jest temat na osobne, nie dwudziestominutowe wystąpienie, w którym można rozwinąć kwestię konsolidacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego, tego aby subwencje były naliczane według wzorów, które są w ustawach, a nie na poziomie rozporządzeń co roku przez ministra zmienianych, i żeby zlikwidować bariery ograniczające samodzielność finansową samorządu. Oczywiście jednocześnie wzmacniając regionalne izby obrachunkowe, aby były lepszym niż to jest dzisiaj audytorem finansów publicznych.

Każdy upadek gminy jest plamą na honorze regionalnej izby obrachunkowej, która powinna tego typu przypadki jednak z większym wyprzedzeniem analizować i na nie reagować. Jest to oczywiście zwiększenie dochodów własnych, ale nie unikniemy tutaj problemów takich jak kategoryzacja gmin, bo nie da się dla 2500 samorządów zbudować jednolitych wzorów finansowania. Tak więc jest to segment finansowy wymagający odrębnej regulacji.

W segmencie kompetencyjnym oprócz tych zagadnień, które wymieniłem, chciałbym się zgodzić z tym, że trzeba jasno określić zadania wojewody i ograniczyć do tych obszarów, o których mówił Michał Kulesza.

Ja bym jeszcze zaryzykował, żeby zauważyć, że wojewoda w myśl obowiązującej ustawy, i trudno też znaleźć jakieś tutaj lepsze rozwiązania, musi być odpowiedzialny za transfery z budżetu państwa do samorządu i za ich rozliczanie (...), czyli sprawdzający, czy pieniądze przeznaczone na konkretną rzecz zostały wydane zgodnie z prawem, czy też nie.

Jest to też ważne zadanie, bo trudno budować jeszcze jedną instytucję o charakterze administracji specjalnej, która będzie się zajmowała na przykład tylko transferami i pilnowaniem tutaj porządku. To zadanie, uważam, musi być uwzględnione.

Nadzór nad wykorzystaniem majątku państwowego w województwie jest ciekawym zagadnieniem. Z tym że ja miałbym tu trochę inne propozycje niż mój wielce szanowny poprzednik. Mianowicie to nie jest kwestia tylko nadzoru nad najtrudniejszymi przedsiębiorstwami państwowymi, czyli tymi, których nie udało się sprywatyzować na przestrzeni minionych piętnastu lat. Jest ich rzeczywiście dość sporo. Jest to natomiast kwestia również zespolenia nadzoru nad tymi przedsiębiorstwami z nadzorem, który jest realizowany przez oddziały Ministerstwa Skarbu. Być może trzeba stworzyć jednostkę, którą wojewoda będzie nadzorował jakoś wspólnie z ministrem skarbu poprzez powoływanie szefa jednostki, która się tym zajmie.

Nie ma zaś powodu, żeby Skarb Państwa miał dwie instytucje nadzorujące mienie. Oczywiście w tym wypadku też nie ma powodu, żeby premier czy też minister spraw wewnętrznych i administracji był dysponentem na przykład pojedynczych budynków, bo bez zgody takiego dysponenta nie można zadysponować wewnątrz administracji rządowej, więc też pewne kompetencje można byłoby spokojnie na ten szczebel niższy przesunąć.

Teraz kolejna rzecz, o której chciałbym kilka słów powiedzieć nie powtarzając się. Bardzo ważne jest wzmocnienie szczebla regionalnego w obszarze planowania przestrzennego na terenie województwa. Planowanie przestrzenne jest punktem wyjściowym do skutecznego realizowania poli-

tyki regionalnej. Dzisiaj oczywiście bardzo ważne jest, i myślę, że to jest ciekawy pomysł, aby rozgraniczyć kwestie zagospodarowania przestrzennego i planowania przestrzennego na zasadzie takiej, że są pewne zadania związane z wydawaniem pozwoleń na budowę i z prowadzeniem inwestycji, które bezwzględnie muszą być zlokalizowane na szczeblu najniższym, gminnym. To się bardzo dobrze zresztą sprawdziło.

W prowadzeniu natomiast pewnych inwestycji czy też w programowaniu rozwoju regionalnego, w planowaniu inwestycji o charakterze liniowym i nie tylko liniowym, jeżeli samorząd województwa nie będzie miał wzmocnionych pewnych kompetencji w zakresie planowania przestrzennego, to naprawdę bardzo trudno będzie realizować plany rozwojowe.

Teraz powiem może kilka słów przechodząc do samej ustawy. Bardzo ważną rzeczą jest, aby w Polsce uprawiać politykę regionalną na zasadzie partnerstwa. A więc aby na poziomie regionalnym rzeczywiście budować możliwości poprzez stwarzanie warunków prawnych, instytucjonalnych tworzenia partnerstw. Jeżeli bowiem wszystko zbudujemy na zasadzie matematycznej, kto ma mieć jakie kompetencje i potem wszystko będziemy sprowadzali tylko do tego, czy ktoś miał prawo do takiego ruchu czy nie, to myślę, że nie będzie to rozwiązanie dobre.

Aby urzeczywistnić takie partnerstwa, musimy jakoś rozwiązać problem współpracy nie tylko poprzez związki międzygminne, czyli współpracę jednostek samorządu terytorialnego. Dzisiaj rejestracja związku międzygminnego trwa tak długo, że praktycznie w realizacji wielu projektów rozwojowych ta sytuacja powoduje często, że taki projekt się dezaktualizuje albo wszyscy się zniechęcają.

Mamy wiele przykładów z Dolnego Śląska, że inicjatorzy pomysłu praktycznie mogą się nie doczekać tego momentu. Myślę, że tutaj należałoby poszukiwać możliwości tworzenia właśnie instytucji na rzecz realizacji konkretnych zadań, które mogłyby być korporacjami prawa publicznego. Jest to pomysł, który należałoby oczywiście ubrać w szczegóły i określić, nie negując samodzielności, tej całkowitej odrębności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, która jest charakterystyczna dla Polski.

Na przykład w Kanadzie jest system zupełnie odwrotny. Samorząd terytorialny też jest trójszczeblowy, natomiast finansowanie szczebli poszczególnych pochodzi z wyższego szczebla samorządu. Na przykład nie ma transferów bezpośrednich z rządu do szczebli najniższych. My mamy rozwiązanie, które oczywiście ustrojowo jest w związku z całą naszą historią jak najbardziej chyba zasadne. Musimy znaleźć natomiast rozwiązania organizacyjne, instytucjonalne, aby współpraca samorządów gminnych, powiatowe-

go i wojewódzkiego, mogła być urzeczywistniona na przykład przy realizacji pewnych dużych projektów infrastrukturalnych, zresztą nie tylko.

Ostatnia rzecz. Projekt ustawy, który jest przedmiotem naszych dzisiejszych obrad, jest projektem idącym w dobrym kierunku. Można go uzupełniać o wskazane tutaj przez mojego poprzednika aspekty. Oczywiście można by było się zastanawiać, czy jeszcze więcej kompetencji dla wojewody. Wojewoda powinien być absolutnie wyczyszczony z kompetencji administracji świadczącej. Można dyskutować, jak jeszcze w orzeczniczej jeszcze coś przesunąć na odpowiednie szczeble samorządu. Jest to jak najbardziej krok we właściwą stronę.

Ja nie bardzo wierzę w to, aby ustawa o podziale kompetencji, gdzie dojdziemy potem do układu wyceny kosztów tych kompetencji, mogła wejść w połowie roku. Wydaje mi się, że pierwszy stycznia jest zdecydowanie lepszym terminem z punktu widzenia implementacyjnego. Być może z punktu widzenia politycznego itd. różnie to może być, ale z punktu widzenia budżetowego na pewno wejście w życie pierwszego stycznia jest dużo łatwiejsze niż w połowie roku.

Kolejna kwestia. Jestem całkowicie za tymi rozwiązaniami, łącznie z pomysłami do powrotu, przynajmniej do zespolenia, wskazanych inspekcji specjalnych, typu weterynaryjna, a jak się da, to oczywiście również i inspekcja ochrony środowiska i sanitarna. Ta sanitarna jest jak wańka-wstańka. Przechodziła do wojewodów na krótkie okresy, potem nawet nie minister zdrowia, tylko dyrektorzy „odbijali” ją gdzieś w Sejmie, żeby wróciła do ministra zdrowia.

Rozumiem postulat zajęcia się agencjami i funduszami celowymi. Tylko wydaje mi się, że w tym momencie taka ustawa przestanie być możliwa do przeprowadzenia. Praktycznie poszczególne rządy na początku mają ogromny zamiar i zapał likwidacji funduszy celowych i agencji. Gdy dojdą do władzy, to na początku chcą nawet coś napisać, ale potem to raptem się rozjeżdża.

Powiedziałbym, że ze względów taktycznych doczepienie takiej „cegły” może być błędem, bo nie osiągniemy nawet tego efektu kompetencyjnego, ponieważ rozpocznie się gigantyczna dyskusja i nikt już nawet nie będzie wiedział, że bardzo słuszne kompetencje są przesuwane do wojewody, a będzie to dotyczyło spraw zasadniczych.

Wobec tego chciałbym podkreślić, że projekt jest ciekawy, tylko nie doczepiałbym do niego dużych wagonów ciężkich ze względów taktycznych. Podzielając słuszność i zasadność, wyrażam nadzieję, że może się kiedyś znajdzie taki rząd i taka większość w parlamencie polskim, aby liczba fun-

duszy celowych i agencji specjalnych w jego okresie działania zmalała chociaż o 30%, a nie zwiększyła się o 30%.

Zwróciłbym natomiast uwagę, że tą ustawą nie rozwiążemy problemów tych konfliktów, które występują na poziomie regionalnym, gdyż konflikty między wojewodą i marszałkiem mają w zasadzie główne źródło w tym, że wojewoda jest polityczny i marszałek jest polityczny.

Bardzo często rywalizacja polityczna dwóch osób z jednego ugrupowania jest nawet bardziej rygorystyczna niż z przeciwnych ugrupowań politycznych. Wobec tego nie oczekujemy po tej ustawie, że ona w kategoriach dylematów polityki regionalnej rozwiąże te problemy, które niewątpliwie należą do jednych z ważniejszych w postrzeganiu regionalnym, czyli konfliktu wojewoda – marszałek i związanych z tym konsekwencji. (...) Da ona powód do redukcji rządowej administracji w województwie. Uważam, że tu trzeba by było to wykorzystać, bo jest to administracja, która może być w istotny sposób ograniczona.

Dla mnie zaś takim celem jest, abyśmy może kiedyś doprowadzili do tego, że urząd wojewody, nawet w takim województwie jak dolnośląskie, będzie liczył góra sto osób. Ta ustawa idzie w dobrym kierunku. Do stu osób jeszcze nie dojdziemy, Panie Przewodniczący, ale myślę, że mamy szansę zmniejszyć liczebność 20%.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Jesteśmy realistami i dlatego mówimy, że tą ustawą chcemy się przybliżyć do tego oczekiwanego stanu, nie łudząc się nawet, że uda nam się to wszystko zrobić.

Mam jedną uwagę. Podzielając pański pogląd o niedogodności terminu wejścia w życie, to autorzy ustawy kierowali się jednym względem zasadniczym, mianowicie przełomem kadencji, stąd ten termin, a nie inny został na razie w projekcie wpisany.

Raz jeszcze serdecznie dziękuję.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana Marka Nawarę, pierwszego marszałka małopolskiego i o ile dobrze pamiętam, współtwórcę Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, która nabiera coraz większego znaczenia w naszym kraju.

Marek Nawara

Ograniczenia samorządu regionalnego w procesie wdrażania nowego ustroju państwa – wyzwanie na przyszłość

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Pozwoliłem sobie napisać tekst mojego wystąpienia. Choć w niektórych wątkach będzie powieliło wystąpienia poprzedników, to myślę, że to moje wystąpienie także będzie dawało pewien pogląd i przybliżało nas do rzeczywistości w odniesieniu do tego, co się stało od pierwszego stycznia 1999 r. do dziś. To jest ważne zagadnienie, bo dla mnie historia ma niezwykle istotną rolę edukacyjną.

Jest mi niezmiernie miło, że mogę się podzielić z państwem refleksjami związanymi generalnie z transformacją ustrojową, w tym tworzeniem się samorządu województwa i rolą, jaką samorząd województwa pełni, czy też powinien pełnić, w przyjętym nowym ustroju państwa.

Używam sformułowania reforma ustroju państwa, a nie reforma administracji publicznej, bo przecież nie o administrację publiczną szła batalia w 1998 r., kiedy to równolegle prowadzone były prace związane z nowym podziałem administracyjnym kraju i utworzeniem nowych rodzajów, podkreślam – rodzajów, lub jak ktoś woli lepiej – typów samorządu lokalnego, to jest samorządu powiatowego i regionalnego, samorządu województwa.

Mówię – rodzajów lub typów, bo często się pojawia sformułowanie: poziomów albo szczebli, co wydaje mi się niezrozumieniem w świetle także i dygresji, którą pan profesor Kulesza tutaj zaprezentował w kontekście pewnej niezależności tych wszystkich rodzajów.

Takie było założenie reformatorów. Samorząd województwa miał stać się nowym podmiotem, częścią władzy publicznej w Polsce, podkreślam częścią władzy publicznej, nie jakimś *anjoin*. Dzisiaj obserwujemy często, że samorząd terytorialny niezależnie od tego, o jakim rodzaju mówimy, traktowany jest jak *anjoin* działający gdzieś w terenie czy też w regionie.

Marek Nawara – pierwszy marszałek województwa małopolskiego.

Miał być natomiast częścią władzy publicznej w Polsce i taką rolę reformatorzy mu przypisywali. Był i miał być generalnie odpowiedzialny za kreowanie i prowadzenie polityki regionalnej na obszarze województwa. To był główny zapis ustawy o samorządzie województwa. Trzeba przyznać, że było to ogromne wyzwanie. Pamiętam dobrze, że równolegle powstawała także nowa ustawa o administracji rządowej w województwie dająca wojewodzie uprawnienia nadzoru i kontroli formalnoprawnej nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz czyniła go zwierzchnikiem administracji zespolonej w województwie.

Intencją ustawodawcy było zatem ustanowienie samorządu województwa jako nowego podmiotu władzy publicznej odpowiedzialnego za rozwój społeczno-gospodarczy oraz wzmocnienie wojewody – o tym też była mowa – poprzez zespolenie pod jego zwierzchnictwem służb, komend i straży.

Konsekwencją takiego działania był ciągły proces przesunięć kompetencyjnych. Myślę, że słowo „ciągły” jest tutaj adekwatne, dlatego że i ten projekt, o którym dzisiaj debatujemy, poselski, w takim procesie ciągłym się znajduje. Czyli wypełnianie treścią przyjętych rozwiązań ustrojowych. Nie zawsze ten proces przebiegał w pożądanym kierunku.

Wtedy to już, na początku tych zmian, bardzo mocno aktywizowały się resorty w obronie własnych interesów i pozycji. Rozpoczęło się psucie dopiero co przyjętego modelu państwa. W parlamencie tworzyły się lobbingsi, nawet w poprzek klubów parlamentarnych, o czym także i tutaj wspominało. W wyniku kompromisów politycznych ostatecznie przyjęto już dość wtedy ograniczony zakres kompetencji samorządu województwa. Dla zobrazowania tego stanu pragnę wymienić kilka istotnych i ważnych w tym świetle rozwiązań ustrojowych i rozstrzygnięć. A mianowicie, po pierwsze, bitwa o środki doradztwa rolniczego została przegrana w parlamencie. Pozostały one przy wojewodzie i dotychczas, z małymi modyfikacjami, przy nim funkcjonują. Po drugie, rolę organu właścicielskiego dla przedsiębiorstw pozostawiono przy wojewodzie. W ten sposób usankcjonowano podwójną administrację w województwie zajmującą się tą problematyką. Jedną z nich to delegatura ministra skarbu, druga to wydział nadzoru właścicielskiego przy wojewodzie. Nie będę tego wątku rozwijał, wspominał o tym pan profesor Zaleski.

Pomimo gospodarczego charakteru tych zadań, pozostały one, jak widać, przy administracji rządowej. Istotne instytucje rynku pracy, tak jak ochotnicze hufce pracy czy wojewódzkie urzędy pracy, samorząd miał przejąć 1 stycznia 2000 r., czyli rok później. O takich instytucjach jak regio-

nalne centra promocji zdrowia działające przy wojewodzie wtedy nie dyskutowano. Pozostały przy wojewodzie, pomimo że praktycznie cała administracja związana ze zdrowiem, oprócz lekarza wojewódzkiego, została przesunięta z urzędu wojewódzkiego do urzędu marszałkowskiego.

Stan taki istnieje do dziś z jedną modyfikacją. Odbudowała się administracja w tym obszarze u wojewody. Po piąte, ciekawym rozstrzygnięciem było przejęcie ośrodków ruchu drogowego przez samorząd województwa. W rzeczywistości wprowadzono ich podwójne przyporządkowanie, bowiem pozostawiono sporą część kompetencji przy wojewodzie. Ta ułomność funkcjonuje do dzisiaj.

Trzeba przyznać, że autorzy projektu nowelizacji tych ustaw dostrzegli także i ten problem w tym pakiecie, który został przez parlamentarzystów przygotowany. W wyniku takich działań powstał dość ułomny i słaby samorząd województwa. Brak konsekwencji w umocowaniu go kompetencjami wynikającymi z ducha litery ustaw ustrojowych nie dawał mu wiele narzędzi, instrumentów do realizacji polityki regionalnej, za którą miał być przecież odpowiedzialny. Umocnił się też dualizm władzy na poziomie województwa.

Na to wszystko nałożyły się nie najlepiej skalkulowane finanse, w tym przede wszystkim dochody własne i dotacje. Przy szacowaniu bazy do naliczania dochodów własnych pominięto kilkanaście instytucji kultury, które przecież miały być finansowane po reformie z dochodów własnych samorządu województwa. A na przykład zarządy melioracji i urzędów wodnych zostały pozbawione środków na ich bieżące utrzymanie. Tak zresztą jest i dzisiaj.

Ważne dla finansów województwa stało się ustanowienie subwencji drogowej zamiast dotacji, to jest ustanowienie bardziej elastycznego instrumentu finansowego. W tej trudnej sytuacji samorządy województw przystąpiły do budowania sprawnej administracji regionalnej, porządkowania majątku i uwłaszczania się na nim. Napotkały tutaj w wielu przypadkach wyraźną obstrukcję administracji rządowej. Zresztą proces ten nadal przebiega opornie: tworzenia sprawnych wojewódzkich zarządów dróg, restrukturyzacji przejętych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych w różnych obszarach działalności województwa, restrukturyzacji ośrodków ruchu drogowego, restrukturyzacji szkolnictwa pomaturalnego, restrukturyzacji Pogotowia Ratunkowego i wojewódzkich kolumn transportu sanitarnego. Cały rok 1999 to problem z finansowaniem WKTS, które zostały jakby pominięte i zapomniane, to także problem restrukturyzacji zakładów opieki zdrowotnej, w tym ich prywatyzacji. Takie procesy też się

rozpoczęły jakieś trzy lata temu i myślę, że w tym kierunku niektóre województwa dość aktywnie zmierzają. Problem restrukturyzacji innych instytucji, w tym jednostek kultury, restrukturyzacji biur planowania przestrzennego, biur geodezji terenów rolnych i innych.

Wymieniłem tu kilkanaście różnych obszarów działalności województwa i ogrom działań i zadań, które zostały podjęte przez samorządy województw w tym pierwszym okresie, w którym, w tej pierwszej kadencji, tak naprawdę za bardzo nie były mocno umocowane.

W 2000 r. samorządy województw przejęły wojewódzkie urzędy pracy. Jednak towarzyszyła temu procesowi długa debata, która niestety nie koncentrowała się na modelu realizacji zadań rynku pracy, tylko na problemie, czy wojewódzkie urzędy pracy mają być jednostkami samorządu województwa. Otóż wobec braku stosownych zmian w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, WUP nie otrzymały zadań o charakterze regionalnym, a finansowanie ich było uzależnione od dotacji wojewody. Z reguły, jak zwykle, niewystarczające na ich funkcjonowanie.

Pomimo to samorządy województw nie zrezygnowały z ich przejęcia, wręcz przeciwnie, tworzyliśmy bardzo mocny lobbing, by wojewódzkie urzędy pracy do samorządu regionalnego trafiły. Niestety, ochotnicze hufce pracy pozostały w gestii ministra do spraw pracy. Ciekawostką w tym przypadku jest to, że zmiana ustawy w tym zakresie nastąpiła 23 lutego 2000 r., kiedy to praktycznie OHP były już w gestii samorządów regionalnych.

Ciekawe jest i to, że i Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się niezgodności takiego działania Sejmu z Konstytucją RP, przedłużając procedurę rozpatrzenia skargi, w tym przypadku przywołując skargę Sejmiku Województwa Małopolskiego.

Kolejne ograniczenie samorządów województw nastąpiło w przypadku uprawnienia związanego z powoływaniem regionalnej kasy chorych, które to uprawnienie nowelizacja ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym z dnia 9 lipca 2002 r. przekazała do ministra właściwego do spraw zdrowia.

Tu także skarga do Trybunału Konstytucyjnego nie była skuteczna. W tym przypadku najpierw Trybunał orzekł, że sejmik nie był właściwy do złożenia skargi, później zmienił zdanie, ale ostatecznie weszła w życie już w późniejszym okresie nowa zupełnie ustawa.

Proces psucia ustroju postępuje ciągle. Na przestrzeni ostatnich lat dokonano zmian w kilkunastu aktach prawnych, umocowując w nich wojewodę. I tak dla przykładu kilka z nich. W ustawie o wprowadzeniu ustawy – Prawo o ochronie środowiska, ustawy o odpadach i zmianie niektórych

ustaw wojewoda uprawniony jest do wyodrębniania stref ochrony powietrza, w których przekroczone są normy.

W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym wojewoda sprawuje nadzór nad prowadzeniem kursów doszkalających kierowców wykonujących transport drogowy. Kursy organizowane są, przypomnę, przez ośrodki ruchu drogowego, które podlegają marszałkowi. W ustawie – Prawo o ruchu drogowym z 20 czerwca 1997 r. wojewoda tworzy Wojewódzką Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, a przecież Biuro Inżynierii Ruchu jest u marszałka.

W ustawie o usługach turystycznych z 29 sierpnia 1997 r. wojewoda właściwy jest do udzielania odmowy udzielania, ograniczenia i cofnięcia zezwolenia na organizowanie imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych. Takie też kompetencje ustawodawca wojewodzie przypisywał.

W ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne wojewoda po zasięgnięciu opinii, proszę zauważyć, zainteresowanych gmin i zarządów województwa, wyznacza aglomeracje, które powinny być wyposażone w sieci kanalizacyjne dla ścieków komunalnych. To zupełne kuriozum. Jest to zadanie samorządu nie tylko regionalnego, ale i lokalnego. Typowa ingerencja w tej delegacji w strategię rozwoju lokalnego i regionalnego.

No i cały pakiet w ustawie o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. Art. 22 ustawy. Cały duży pakiet uprawnień, w tym na przykład pkt. 8 tego art.: wojewoda sprawuje nadzór nad jakością wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. I cała plejada różnego rodzaju uprawnień. Akurat w tym pakiecie, o którym także dzisiaj mówimy, w tej nowelizacji, cały ten pakiet z powrotem jest proponowany – przesunąć do samorządu terytorialnego.

Dla przykładu jeszcze w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia w instytucjach rynku pracy w art. 10 ust. 1 możemy przeczytać, że wojewoda sprawuje nadzór nad, cytuję, spełnieniem wymogów kwalifikacyjnych określonych dla urzędów pracy. A w ust. 2 pkt. 3 wojewoda organizuje i finansuje szkolenia pracowników urzędu wojewódzkiego i powiatowych urzędów pracy. Nie wiem, czy powiązanie urzędu wojewódzkiego i powiatowych urzędów pracy jest akurat tutaj adekwatne, czy też zapomniano dodać: wojewódzkiego urzędu pracy, który przecież należy do marszałka.

Oto kilka przykładów kolejnego umocowania roli wojewody w województwie. Oczywiście dla sprawnego wykonywania tych nowych kompetencji potrzeba wojewodzie dodatkowych urzędników. A oto kolejny przykład z ostatnich tygodni. Otóż znowu rozpoczyna się mieszanie przy

samodzielności funkcjonowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska.

Podkomisja sejmowa obecnie pracuje nad zmianą ustawy – Prawo ochrony środowiska, w którym proponuje się zmienić strukturę składu rady nadzorczej wojewódzkich funduszy, przekazać kompetencje do powoływania rady nadzorczej wojewódzkich funduszy wojewodzie – dotychczas ta kompetencja była przy zarządzie województwa – umocować ministra do wyznaczania przewodniczącego rady nadzorczej, co dotychczas czyniła sama rada nadzorcza wojewódzkich funduszy.

Dobrze by się stało zatem, żeby w kontekście akcesji i wdrażania Funduszu Spójności doskonalic przyjętą, i to dobrze, że przyjętą, wspólną strategię działania narodowego funduszu i wojewódzkich funduszy, a nie bocznymi działaniami przejmować kontrolę nad wojewódzkim funduszem ochrony środowiska.

Trzeba jednak przyznać, że pomimo wielu ograniczeń samorządy województw już od początku swojego funkcjonowania przystąpiły niezwykle aktywnie do swego najważniejszego zadania, to jest do kształtowania polityki rozwoju regionalnego, opracowując strategię rozwoju. W tym też okresie zaktywizowały się także samorządy gminne i powiatowe, budując swoje lokalne strategie.

Wyzwolił się zatem ogromny potencjał aktywności obywatelskiej, często wsparty debatą publiczną o najistotniejszych lokalnych i regionalnych problemach. Była to przecież pierwsza debata o polityce regionalnej i regionalnych problemach. Nagrodą za aktywność miał być kontrakt wojewódzki jako narzędzie do realizacji strategii rozwoju województwa. Kontrakty zostały podpisane 19 czerwca 2001 r. W kontrakcie po raz pierwszy uruchomiony został mechanizm finansowy polegający na montażu środków pochodzących z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych, agencji rządowych, funduszy wspólnotowych i kapitału prywatnego.

Pomimo jego ułomności, polegających, po pierwsze, na podwójnej roli petenta, a nie partnera, w odniesieniu do rządu, kłopotów z podpisywaniem tak zwanych umów wykonawczych z wojewodą, ograniczeniu wielkości środków przeznaczonych na jego realizację, wycofaniu środków budżetu państwa pozostających w dyspozycji ministrów, kontrakt umożliwił koordynację celów polityki regionalnej rządu i samorządu województwa.

Szczególnie ważne dla realizacji polityki regionalnej były te kontrakty wojewódzkie, w których znajdowały się tak zwane wolne środki do zagospodarowania przez województwa. Taka konstrukcja kontraktu dawała namiastkę samodzielności do prowadzenia polityki regionalnej i stanowiła

dobrze doświadczenia do nabycia umiejętności aplikowania w przyszłości do funduszy strukturalnych.

Dzisiaj jesteśmy po pierwszych aplikacjach do funduszy strukturalnych i to samorząd województwa jest tutaj liderem. Tam bowiem, gdzie proces wdrażania jest scentralizowany, występują opóźnienia. (...).

Wyzwania na przyszłość. Otóż dzisiaj nadal aktualne jest pytanie o ustrojowy model państwa. Dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania administracji publicznej na obszarze województwa konieczne jest zatem uporządkowanie kompetencji organów tej administracji. Konieczne jest zatem, po pierwsze, dokonanie przeglądu wszystkich kompetencji wojewody i przesunięcie tych o charakterze gospodarczym i społecznych do organów jednostek samorządu terytorialnego. Dokonana próba przesunięcia kompetencji zawarta w wycofanym ostatnio, a jak słyszę, wnoszonym z powrotem, projekcie poselskim szła w pożądanym kierunku.

W operacji tej należałoby jednak zwrócić szczególną uwagę na model ustrojowy wewnątrz samorządów województwa i relację pomiędzy jego organami, to jest z zarządem i sejmikiem województwa. Przypomnę, że marszałek województwa nie jest organem w świetle ustawy o samorządzie województwa i w wielu proponowanych przypadkach zastąpienie słowa „wojewoda” słowami „marszałek województwa” nie jest adekwatne.

Po drugie, należałoby dokonać powtórnego zespolenia administracji rządowej w województwie i w powiecie. Po trzecie, wyeliminować powielanie się administracji na poziomie województwa. Po czwarte, przekazać do samorządu województwa ośrodki doradztwa rolniczego, regionalne centra zdrowia publicznego, ochotnicze hufce pracy i regionalne ośrodki badań i dokumentacji zabytków.

Instytucje te w naturalny sposób zostaną wkomponowane w rozwój regionalny i wzmocnią politykę regionalną w obszarach, w których dzisiaj jeszcze obserwujemy niedostateczne zaangażowanie się samorządu województwa.

Należy się też zastanowić nad jednym organem założycielskim dla zakładów lecznictwa zamkniętego, które dzisiaj są w powiatach i w województwie. Umocować samorząd województwa w realizowaniu regionalnej strategii zdrowia, umocować samorząd województwa w sprawach organizacji regionalnego transportu osób, określić narzędzia do realizacji tej polityki, dokonać, po ósme, przeglądu zadań wykonywanych przez rządowe agencje i na podstawie dokonanej analizy zlikwidować te, które powielają ustano-
wione dla samorządu terytorialnego zadania.

W ramach polityki regionalnej, po pierwsze, trzeba przygotować pilnie zmiany procedur umożliwiające wdrożenie szesnastu programów operacyj-

nych rozwoju regionalnego. To samorzady województw powinny zarządzać funduszami europejskimi, a nie administracja rządowa w województwie. Po drugie, ocenić proces wdrożenia zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego w kontekście uprawnień i relacji pomiędzy panelami ekspertów, regionalnym komitetem sterującym i zarządem województwa.

Jaka powinna być rola sejmiku w tym procesie? Czy dzisiaj sejmik praktycznie nie uczestniczy w podziale środków europejskich? Czy panel ekspertów powinien mieć tak duże umocowanie w procesie wdrażania? Czy eksperci znają się na polityce regionalnej? Czy stosowane kryteria oceny projektów są wystarczające? Czy w tym kontekście istnieje problem przydzielania sobie środków przez samorząd województwa?

Z kolei trzeba dokonać zmian polegających na możliwości przesuwania środków pomiędzy działaniami w ramach zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego. Po trzecie, zdecentralizować proces wdrażania, na przykład w sektorowych programach operacyjnych, wzrost konkurencyjności gospodarki czy też programów związanych z rozwojem wsi.

Należy również wyjaśnić funkcjonowanie problemu podatku VAT w procesie wdrażania funduszy europejskich. Widziałem ostatnio pismo jednego z podsekretarzy stanu w Ministerstwie Finansów. Gdybym go państwu cytował, to byście się zdziwili, że taką odpowiedź możemy otrzymać.

Z kolei – wdrażany system zarządzania funduszami europejskimi ma i będzie miał decydujący wpływ na ustrojową pozycję województwa oraz zdecydowanie ukształtuje model polityki regionalnej na najbliższe lata. Już te pierwsze doświadczenia, te pierwsze decyzje pokazują, że tak się dzieje. Rozstrzygnięcia związane z zarządzaniem funduszami europejskimi mogą mieć zatem większe znaczenie dla realnej władzy w województwie niż pozostałe ustawy regulujące ustrój samorządu województwa.

To instrumenty polityki regionalnej będą wyznaczać realną siłę samorządu województwa, pytanie, czy tylko one. Uważam, że nie powinny tylko one. Zresztą takie propozycje tutaj padały, by w sposób partnerski tymi projektami umieć zarządzać, a nie w sposób wzmacniania jedynie samorządu regionalnego. A tak naprawdę dzisiaj wiele z tych kompetencji, wiele z tych decyzji jest podejmowanych poza samorządem regionalnym, o czym była mowa, a co wynika z ustawy o narodowym planie rozwoju.

Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Serdecznie dziękuję za taki bogaty pakiet propozycji, z sugestią, ażebyśmy je rozważyli przy rozszerzeniu zapisów tejże ustawy.

Bardzo proszę o zabranie głosu panią minister Krystynę Gurbiel.

Krystyna Gurbiel

Szanowni Państwo!

Kwestie, które są przedmiotem dzisiejszej konferencji, są rzeczywiście szczególnie istotne z mojego punktu widzenia, zwłaszcza w kontekście wykorzystania środków strukturalnych. Chciałabym mówić o tym w kontekście kolejnej perspektywy finansowej na lata 2007–2013.

Jak była przed chwilą o tym mowa, mówił o tym m.in. pan marszałek Nawara, wykorzystanie środków strukturalnych, ponieważ to są rzeczywiście bardzo duże jak na skalę polską pieniądze, koncentruje uwagę i wskazuje na różne problemy, dylematy, pytania, wątpliwości, które wiążą się z problematyką roli samorządu województwa w naszym kraju, a szerzej mówiąc – roli regionów w realizacji polityki regionalnej, decentralizacji itd.

W kolejnym narodowym planie rozwoju w latach 2007–2013 będziemy mieć do czynienia ze znacznie większymi kwotami. Oczywiście w tej chwili trudno jeszcze powiedzieć, jakie te kwoty będą, ale zakładamy, że będą one co najmniej dwa razy wyższe średniorocznie niż ma to miejsce w obecnej perspektywie finansowej. Mówię tu o środkach unijnych. Kolejna perspektywa finansowa będzie perspektywą siedmioletnią dla naszego kraju, tak że rzeczywiście mówimy o pieniądzach, które będą miały zasadniczy wpływ na możliwość realizowania polityki regionalnej w Polsce. W tym kontekście na pewno to, co jest w tej chwili w najbliższym czasie niezbędne, to określenie niezbędnych zmian prawnych, zmian instytucjonalnych, które są potrzebne po to, żeby środki unijne, a również środki polskie przeznaczone na działania prorozwojowe skutecznie wykorzystać.

Jak wszyscy państwo wiedzą, zgodnie z założeniami do narodowego planu rozwoju na następny okres programowania ma nastąpić zdecydowana regionalizacja sposobu wykorzystania środków przeznaczonych na wdrożenie narodowego planu rozwoju. Rząd przyjął, że kolejny NPR będzie reali-

Krystyna Gurbiel – podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy.

zowany w dużym stopniu poprzez szesnaście regionalnych programów operacyjnych. Zgodnie z naszymi obecnymi założeniami mniej więcej połowa funduszy strukturalnych powinna być skierowana właśnie na szesnaście programów regionalnych, do tego będą oczywiście dochodziły środki krajowe, w jakimś stopniu, mam nadzieję, również środki przeznaczone na wspólną politykę rolną, co oznacza ogromne zwiększenie strumieni pieniędzy kierowanych właśnie poprzez układ regionalny.

Aby to było możliwe, konieczne są, jak była o tym mowa w wystąpieniach moich przedmówców, jak będzie to również sformułowane we wstępnym projekcie narodowego planu rozwoju, odpowiednie zmiany prawne. Dzisiaj mówimy przede wszystkim o zmianach prawnych w zakresie relacji wojewoda – samorząd województwa. To jest bardzo istotny komponent tego pakietu prawnego, i również z punktu widzenia prac zespołu, który przygotowuje projekt narodowego planu rozwoju na następny okres programowania, wynika, że takie zmiany będą niezbędne. Stąd myślę, że ta inicjatywa ustawowa, o której mówimy, jest niezwykle ważna, i to co jest szczególnie tutaj istotne, to to, żeby przerodziła się już w konkretny akt prawny.

Naszym zamierzeniem jest właśnie to, aby wojewoda pełnił te funkcje, o których była dzisiaj mowa, skutecznego reprezentanta rządu w województwie. Z punktu widzenia wykorzystania środków strukturalnych oczywiście szczególnie istotna jest rola dotycząca nadzoru, spośród tych kilku ról, które wojewodzie na pewno winny przypadać. To oznacza znacznie wzmocnienie roli samorządu województwa w stosunku do stanu prawnego, jaki mamy obecnie, i uważamy to rzeczywiście za niezbędne. Na pewno nie są to natomiast jedyne zmiany prawne, które będą niezbędne do tego, żeby skutecznie narodowy plan rozwoju na lata 2007–2013 zrealizować. Z punktu widzenia wykorzystania środków unijnych to, co jest szczególnie ważne, to kwestie finansowe. Pan marszałek Nawara o tym wspominał. Rzeczywiście również z prac zespołu wynika, i będzie to sformułowane we wstępnym projekcie NPR, że konieczne będą dalsze zmiany dotyczące systemu finansów publicznych, w szczególności finansowania jednostek samorządu terytorialnego, również kwestii wieloletności planowania wydatków w sektorze finansów publicznych w budżecie państwa, ale również w budżecie samorządów.

Nie będę tego rozwijać, ale chciałabym zasygnalizować, że to jest obszar, którego odpowiednia reforma ma znaczenie kluczowe, po to, aby narodowy plan rozwoju mógł zostać zrealizowany, aby można było skutecznie łączyć środki unijne ze środkami krajowymi, zarówno na szczeblu krajowym, jak na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Kolejna kwestia, o której chciałabym wspomnieć, to sprawa, o której mówił już pan profesor Zaleski: wprowadzenie pewnych standardów służby cywilnej do urzędów jednostek samorządu terytorialnego. To wydaje nam się szczególnie istotne, ponieważ ze względu na ogromne zwiększenie roli samorządów terytorialnych, w tym zwłaszcza samorządu województwa, w procesie realizacji polityki państwa, przy wykorzystaniu środków unijnych i polskich, wydaje się, że bez tego będzie trudno zapewnić prawidłowość całego tego procesu. Jest to ten element, na który chciałabym zwrócić uwagę.

Była tu mowa, zwłaszcza w wystąpieniu pana profesora Kuleszy, o konieczności zmiany ustawy o narodowym planie rozwoju. Nie chciałabym tutaj prowadzić polemiki z tezami pana profesora, choć jest to temat ważny i na pewno warto mu poświęcić dużo uwagi. Pan profesor będąc ekspertem komisji sejmowej, która pracowała nad ustawą, nie przedstawiał, według mojej pamięci, tak dramatycznych i miażdżących opinii na temat niekonstytucyjności ustawy o narodowym planie rozwoju. Na pewno jednak jest to ustawa, którą, jak mówił pan profesor Zaleski, należy przejrzeć, należy przyjrzeć się pierwszym doświadczeniom z wdrażania środków strukturalnych na podstawie tej ustawy i licznych aktów wykonawczych i zastanowić się, co w niej trzeba zmienić. Oczywiście jest również, że ona będzie wymagała nowelizacji z punktu widzenia zmian reguł unijnych wykorzystania środków strukturalnych w kolejnym okresie programowania. Tak że niewątpliwie w trakcie prac nad projektem narodowego planu rozwoju, a następnie nad już finalnym tekstem tego dokumentu ważne będzie również zastanowienie się nad tymi zmianami w ustawie o narodowym planie rozwoju, które są potrzebne po to, żeby ten system działał sprawnie.

Chciałabym na koniec zwrócić uwagę na kwestię harmonogramu. To z punktu widzenia dobrego przygotowania się do korzystania ze środków unijnych i polskich w kolejnym okresie jest niezwykle istotne. Stąd termin wejścia w życie ustawy, która jest dzisiaj okazją do naszego spotkania, jest rzeczywiście terminem bardzo ważnym. Prace ustawowe, które mają doprowadzić do niezbędnych zmian, żeby wykorzystać dobrze środki, muszą być przeprowadzone w odpowiednich terminach. To na pewno będzie niezwykle trudne biorąc pod uwagę kalendarz polityczny w naszym kraju, ale mam nadzieję, że się uda, bo warto pamiętać, że Polska powinna być gotowa do wdrażania kolejnego NPR nie później niż 1 stycznia 2007 roku. To oznacza dwa lata. To nie jest dużo, jak wszyscy wiemy, na przygotowanie i przeprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych.

W związku z tym bardzo się cieszę, że ta inicjatywa jest już tak zaawansowana, bo to jest bardzo dobry początek tych zmian. Rząd będzie prac-

wał nad propozycjami nowelizacji innych aktów prawnych, które uznamy za niezbędne, żeby kolejny NPR mógł być zrealizowany, i jak mówię, mam nadzieję, że rzeczywiście uda się to osiągnąć, uda się, te zmiany prawne wprowadzić w terminie.

Mówiąc o tym, co będzie potrzebne, mówiąc o zmianach prawnych, ale nie tylko o zmianach instytucjonalnych, ale w ogóle zawartości narodowego planu rozwoju, chciałabym króciutko powiedzieć, jak wygląda plan pracy na najbliższy okres. Otóż kończymy w tej chwili prace nad wstępnym projektem narodowego planu rozwoju. 11 stycznia pan premier Hausner przedstawi go Radzie Ministrów i 20 stycznia powinien rozpocząć się proces konsultacji społecznych wstępnego projektu NPR. Zakładamy, że będzie to proces bardzo szeroki, że te konsultacje będą obejmować rozmowy, dyskusje ze wszystkimi zainteresowanymi środowiskami. Oczywiście środowiska samorządowe są naszym głównym partnerem w tej rozmowie, zresztą przedstawiciele samorządów wojewódzkich biorą udział w pracach międzyresortowego zespołu pracującego nad projektem NPR. Ale oczywiście nie tylko środowiska samorządowe będą partnerami w tej dyskusji. Liczymy bardzo na rzeczowe dyskusje, rzeczywiście merytoryczne dyskusje ze środowiskami przedsiębiorców, pracobiorców, organizacji pozarządowych, liczymy także na debatę parlamentarną na temat wstępnego projektu narodowego planu rozwoju. Chodzi nam o to, żeby to rzeczywiście była dyskusja ze wszystkimi, dla których ten dokument jest ważny, a myślę, że jest on ważny dla każdego w Polsce, bo będzie określał kierunki, sposoby wydatkowania największych kwot, jakie Polska będzie miała do dyspozycji w swojej nowej historii, kwot przeznaczonych na cele prorozwojowe.

Ten etap dyskusji powinien zakończyć się pod koniec kwietnia. Według przyjętego przez Radę Ministrów harmonogramu na podstawie tych dyskusji zostanie przygotowany projekt narodowego planu rozwoju, który zostanie przedłożony Radzie Ministrów w maju przyszłego roku. Tak że tych najbliższych kilka miesięcy rzeczywiście będzie okresem intensywnej debaty na temat NPR, ale też tych kwestii, o których mówimy dzisiaj, a więc jakie zmiany prawne są potrzebne, jak rzeczywiście ulokować w tym systemie poszczególne instytucje, poszczególne organy władzy publicznej, jakie powinny być uprawnienia marszałka, zarządu województwa, sejmiku, wojewody, odpowiednich ministerstw. W ciągu tych najbliższych miesięcy byłoby rzeczywiście bardzo ważne, aby uzyskać jasność w tej sprawie, aby móc przygotować następnie ustawy, w przyszłości rozporządzenia, które decyzje wynikające z tych konsultacji będą wdrażały w życie.

Kończąc chciałabym zapowiedzieć ten właśnie etap konsultacji wstępnego projektu narodowego planu rozwoju i wszystkich państwa bardzo serdecznie zaprosić do aktywnego udziału w tych konsultacjach.

Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo, Pani Minister, za ten pakiet dodatkowych informacji.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana przewodniczącego Związku Województw, a jednocześnie marszałka województwa warmińsko-mazurskiego, pana Andrzeja Ryńskiego.

Andrzej Ryński

Szanowni Panowie Przewodniczący, Drodzy Państwo!

Przyznaję, że z prawdziwą przyjemnością witam dzisiejszą dyskusję w sali Senatu, dyskusję, o którą Związek Województw dopominał się już od pewnego czasu. Mam przyjemność reprezentować jedną z sześciu korporacji samorządowych funkcjonujących w Polsce, korporację najmłodszą, zrzeszającą wszystkie województwa polskie.

O potrzebie normowania kwestii związanych z funkcjonowaniem administracji w terenie, w województwie rozmawiamy już od pewnego czasu. Ta potrzeba nie wynika z faktu, by wojewoda i marszałek ścigali się i udowadniali, który z nich jest ważniejszy, ale przede wszystkim wynika z potrzeby unormowania sytuacji w województwach, unormowania sytuacji administracyjnej, stworzenia przejrzystych struktur administracyjnych, jednocześnie wymaga tego odpowiedź na pilne wymogi związane z rozwojem naszego kraju, ale też związane z trwającym procesem integracji europejskiej.

Dlatego też dzisiaj jednoznacznie można stwierdzić, że rozpoczęcie tej dyskusji, wyjście z inicjatywą rozwiązań legislacyjnych jest jak najbardziej naszemu krajowi i regionom potrzebne.

Myślę, że czas jest jak zawsze szczególny. Jego szczególność polega w mojej ocenie na tym, iż to rozwiązanie, o którym dzisiaj rozmawiamy, wpisuje się w trzy ustrojowe rozwiązania realizowane w naszym kraju, poczynając od rozwiązań legislacyjnych roku 1990 dotyczących rozpoczęcia funkcjonowania samorządu terytorialnego, następnie rozwiązania z roku 1998, mówiące o utworzeniu samorządu województw i samorządu powiatów, i dzisiaj – rozwiązania legislacyjne dotyczące w szerokim znaczeniu

Andrzej Ryński – przewodniczący Związku Województw, marszałek województwa warmińsko-mazurskiego.

unormowania kwestii związanych z funkcjonowaniem tejże administracji, przede wszystkim na szczeblu wojewódzkim, chociaż przecież nie tylko.

Projekt tej ustawy spotyka się z zainteresowaniem wszystkich korporacji samorządowych, chociaż oczywiście największe zainteresowanie siłą rzeczy musi przejawiać tutaj Związek Województw, choć również marszałkowie.

Po drugie, ten czas jest dobry w mojej ocenie, bo po blisko sześciu latach funkcjonowania samorządów województw te organy władzy publicznej wpisały się w świadomość społeczną. Potrafiliśmy zbudować w miarę sprawnie działające struktury, potrafiliśmy pokonać wiele problemów, przed którymi staliśmy na początku naszej drogi. Ale też i dzisiaj wymóg jest szczególny. Mówili o tym zarówno pan profesor Kulesza, jak i pan profesor Zaleski, mówili również o tym pan Marek Nawara, członek zarządu Związku Województw. Wymóg szczególny, bo z jednej strony już pokazaliśmy, że potrafimy działać skutecznie, między innymi poprzez umiejętną absorpcję środków przedakcesyjnych. Dzisiaj bez większych problemów w województwach przebiega proces absorpcji środków strukturalnych, chociaż występują tu i ówdzie zagrożenia, o których również dzisiaj mówiliśmy. Ale przed nami ogromne zadanie związane z realizacją narodowego planu rozwoju i z właściwym wpisaniem województw w realizację tego planu, od którego przecież w ogromnej mierze zależy los naszego kraju.

A zatem dzisiaj jednoznacznie stwierdzam w imieniu Związku Województw, ale też i w imieniu marszałków, iż ta inicjatywa jest w pełni przez nas popierana. Deklarujemy wsparcie dla wszystkich działań, które zarówno komisja sejmowa, jak i senacka będą podejmować, deklarujemy udział w pracach merytorycznych i z niecierpliwością czekamy na ostateczne rozstrzygnięcie polegające na przyjęciu stosownej ustawy.

Myślę, że to państwo parlamentarzysty macie większą świadomość niż ja, jeśli chodzi o złożoność sytuacji politycznej, w jakiej dzisiaj się znajdujemy, ale sądzę, że jeżeli ta kadencja parlamentu, Sejmu i Senatu, miała by się zaznaczyć mocnym akcentem samorządowym, to uchwalenie tej ustawy jest w tym przypadku niezbędne, a zatem dziękuję za inicjatywę i deklaruję wsparcie strony samorządowej i proszę państwa o konsekwencję w tym działaniu.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo.

Myślę, że możemy zapewnić pana marszałka, że będziemy starali się, żeby tego nam w tym dążeniu nie zabrakło.

Raz jeszcze dziękuję.

Diskusja

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski
Zastępca przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego
i Polityki Regionalnej

W sposób demokratyczny zmieniliśmy przewodniczącego. Proszę państwa, czas pozostały do końca poświęcimy w całości na wymianę poglądów. Myślę, że możliwe jest również zadawanie pytań osobom, które jeszcze pozostały wśród nas, a mogłyby odpowiedzieć na kwestie nas interesujące.

Jako pierwszy do głosu zapisał się pan minister Henryk Gołębiowski.

Henryk Gołębiowski
Podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu

Panowie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Pan przewodniczący zaprezentował mnie jako wiceministra edukacji narodowej i sportu. Jestem nim od dwóch i pół miesiąca, ale mój rodowód wywodzi się z samorządu i z administracji państwowej. Byłem wojewodą, byłem radnym sejmiku w pierwszej kadencji, byłem marszałkiem, a jako senator miałem wielki zaszczyt pracować w komisji pana senatora Zbyszko Piwońskiego.

Pozwólcie więc państwo, że podzielę się w trakcie tego wystąpienia pewnymi osobistymi doznaniem. Chciałbym z największym szacunkiem odnieść się do moich przedmówców. Zaprezentowane stanowiska w sposób prawie pełny korespondują z moimi odczuciami, ale również poglądami, które przedstawił pan marszałek Andrzej Ryński, który wyrażał przekonanie, że podobny pogląd prezentują też wojewodowie.

Zacznę od wyeksponowania stwierdzenia: sądzę, że zbyt daleko poszliśmy w zmniejszaniu liczby radnych sejmików wojewódzkich. Ta tendencja

do oszczędzania mogłaby pójść w innym kierunku: obniżenia pensum uposażenia, a nie iść tak daleko w tej właśnie kompresji. Konkretny przykład. W województwie dolnośląskim w pierwszej kadencji było pięćdziesięciu pięciu radnych, obecnie trzydziestu sześciu. To wywołało bardzo daleko idącą dywersyfikację. Na początku tej kadencji na trzydziestu sześciu radnych byli radni siedmiu opcji politycznych, teraz ośmiu i jedna grupa radnych niezależnych.

To w sposób daleko idący przekłada się na, powiem żargonowo, dogadywanie i tworzenie szabel. Radny jednoosobowo może stanowić większość i wiele takich przykładów w ostatnich miesiącach mamy.

Był bardzo szczególny problem formalny, pewny niepokój osobisty, gdy 31 stycznia 2003 roku będąc senatorem kandydowałem na marszałka. Był tu pewien dylemat co do reperkusji prawnych. Tutaj chciałbym zasugerować pewną propozycję. Otóż parlamentarzysta kandydujący na marszałka w momencie podjęcia uchwały o jego wyborze przestaje być parlamentarzystą. Podjęcia uchwały o jego wyborze, a nie uchwały powołującej zarząd, a kandydatów do zarządu może zgłosić tylko marszałek.

Sądzę, że właściwsze byłoby takie rozwiązanie, że wygaśnięcie mandatu następuje w momencie ukonstytuowania się zarządu. To był taki, przepraszam za osobisty akcent, prawie trzygodzinny moment oczekiwania. Gdyby bowiem zarząd przeze mnie proponowany nie został wybrany, to byłoby tak, że już przestałem być senatorem, a nie mogłem być marszałkiem. To nie tylko kwestia osobistych względów, bo one mają pewien wymiar swoistego ryzyka, ale również potrzeba w takim przypadku rozpisania wyborów uzupełniających na senatora.

Sądzę, że właściwszy, podkreślam, byłby zapis, że mandat wygasa w momencie objęcia urzędu marszałkowskiego. I po kolejny moment, który wywołuje szaloną konsternację u naszych sąsiadów – przedstawiam tutaj naszych kolegów premierów, konkretnie Saksonii, Brandenburgii. Otóż stonkowo łatwo stworzyć przesłanki do odwołania marszałka, ale nieco trudniej, by użyć takiego sformułowania, o powołanie nowego marszałka. Zostałem odwołany z funkcji marszałka (...) jednym głosem, ale ci, którzy przymierzali się do odwołania, mieli istotny problem umówienia wzajemnych relacji, aby powołać marszałka i nowy zarząd.

W związku z tym uważam, że jeżeli następuje odwołanie marszałka i zarządu, na tej samej sesji powinno być powołanie marszałka i zarządu. To, że dwa miesiące i dwadzieścia pięć dni – opowiadam o swoim przykładzie, ale prognozując, że może tak się stać w innych przypadkach – nie powinno mieć miejsca. Powinno być konstruktywne wotum nieufności. To jest

swoisty dyskomfort być odwołanym marszałkiem, a przez dwa miesiące i dwadzieścia pięć dni spotykać się, umawiać pewne terminy i rozstrzygać inne jeszcze kwestie.

Proszę państwa, przy trzydziestu sześciu radnych – ja posiłkuję się tym przykładem, a mógłbym szereg innych z województw przytoczyć – podejmuje się często decyzje idące w kierunku własnych indywidualnych, partykularnych beneficjów. Jeżeli więc radny – to może być dość specyficznie odbierane – w tej umowie partnerskiej pretenduje jako członek do zarządu, to czy niezasadne byłoby, żeby on przestał być radnym? Wybór do samorządu jest wyborem politycznym, więc gdy on wychodzi, ba, zdradza swoją opcję, to czy nie powinno się przyjąć takiej oto wykładni: proszę bardzo, przechodzisz do zarządu, działasz, przestajesz być radnym i na twoje miejsce przychodzi kolejny.

To, co teraz mówię, jest nie tylko pochodną moich doznań, ale również innych opinii, zresztą pewien fragment tej sugestii zawarł pan profesor Janusz Zaleski w swojej wypowiedzi, mówiąc o tym, aby marszałek województwa był osobą umocowaną, ażeby każda sesja, każda uchwała nie wywoływała przy tej dywersyfikacji reprezentacji poszczególnych opcji tego, o czym mówimy.

Przykre jest to – co skrótowo zostało zasygnalizowane w wypowiedzi pani minister Gurbiel – że już obecnie przekazywane są informacje prasowe, jak oddziałuje się na ekspertów, że te oddziaływania, które mają na celu wzmocnienie osoby radnego będącego w zarządzie, przekładające się na tendencje, aby dla swojego obszaru, dla swojej gminy, dla swojego miasta możliwie uzyskać środki z Unii Europejskiej, są wielce niepokojące. Sądzę, że to pewne przesłanki płynące z tego, o czym powiedziałem, mają wpływ na taki kształt oddziaływań samorządów wojewódzkich.

I jeszcze jedno. To też nie jest przypisane politycznie, ale występuje swoiste wahadło kadrowe. W sejmiku, który reprezentuję, w ciągu pierwszych tygodni ponad pięćdziesiąt osób zwolniono. Stąd potrzeba stworzenia systemu zatrudnienia poprzez służby cywilne. Idźmy za przykładem kraju, który to od wielu lat robi, mam na myśli Danię, gdzie nie tylko w administracji państwowej, ale i w samorządach jest właśnie służba cywilna. To jest bardzo istotne, bo nie ma potem tego niepokojącego przełożenia na całą sferę różnych oddziaływań.

Dziękuję państwu.

Jerzy Mazurek

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

Szanowni Państwo, Panie Senatorze, Panie Pośle!

Ten spór, jakie ma być państwo – czy samorządowe, czy bardziej państwowe, jest wśród nas. Może nie na tej sali, bo my w większości jesteśmy zwolennikami Polski zdecentralizowanej i samorządowej, natomiast musimy mieć świadomość, że nie wszyscy tak myślą jak większość na tej sali. Dlatego też projekt ustawy, który jest dzisiaj głównym przedmiotem dyskusji, rodził się dość długo. Współpracowaliśmy z posłami w tym zakresie i muszę powiedzieć, że najbardziej obawiałem się średniego szczebla administracji państwowej, który nie zawsze jest zwolennikiem decentralizacji. Ten projekt konsultowaliśmy głęboko z wojewodami. Tu jest tylko jeden wojewoda, jeden z najmłodszych stażem, natomiast 90% wojewodów było zwolennikami oddania tych kompetencji, o których dzisiaj mówimy, na szczebel urzędu marszałkowskiego.

Kiedy zaś na podstawie tego pierwotnego projektu, który znalazł się w parlamencie, przygotowaliśmy stanowisko rządu, to rząd był jak najbardziej za, ale w uzgodnieniach międzyresortowych było bardzo dużo uwag, wręcz lawina, która spłynęła do resortu spraw wewnętrznych i administracji.

Żeby była jasność – resort spraw wewnętrznych i administracji zdecydowanie popiera ten projekt. Premier i rząd również są zwolennikami takiego rozwiązania. Oczywiście można dyskutować o szczegółach, ale generalnie rząd jest za tym rozwiązaniem i takie będzie prezentowane stanowisku rządu przez resort spraw wewnętrznych na posiedzeniu Sejmu.

Chciałbym się jednak odnieść do kilku kwestii, o których tu była mowa. Nie ma już pani minister Gurbiel, ale powiem, że nas niepokoi pewien system podziału pieniędzy przez urzędy marszałkowskie w zintegrowanym programie rozwoju regionalnego. Ja nie do końca zgadzam się z panem profesorem Kuleszą, z koncepcją, że nie powinny ze sobą rywalizować gminy, który projekt gminny jest lepszy. Jeżeli bowiem damy pieniądze do gminy jakby obligatoryjnie, to wówczas zdławimy inicjatywę, rywalizację, a nam przecież chodzi o to, żeby te tysiące gmin ze sobą rywalizowały, żeby pokazały to, co mają najlepszego. Jeżeli byśmy ten podział zrobili jakimś algorytmem, to wówczas bez względu na inicjatywę, która się rodzi gdzieś w jakiejś małej gminie, to ta mała gmina dostanie mało pieniędzy, a duża gmina dostanie dużo pieniędzy.

W związku z tym byłbym przeciwnikiem, natomiast jest pewien dylemat – żeby się tu przedstawiciele samorządu nie obrazili – dzielenia środków finansowych przez urzędy marszałkowskie dla siebie. Przecież urzędy marszałkowskie zawiadują szpitalami, zawiadują oświatą i wieloma innymi dziedzinami życia. Beneficjentem jest urząd marszałkowski i dlatego urząd marszałkowski, czemu wcale się nie dziwię, jak gdyby bardziej życzliwym okiem patrzy na swoje projekty. Gdzieś w środku każdego z nas chyba jest coś takiego, że szybciej zadbamy o własne dziecko, a potem dopiero dziecko sąsiada.

Sygnalizuję premierowi Hausnerowi, że ten system jest niewłaściwy i że na ten temat z marszałkami musimy rozmawiać. Ja wiem, że trudno się zdobyć całkowicie na obiektywność, bo czasami sam się łapię, że nie do końca jestem bezstronny, chociaż się staram, ale jest to problem, nad którym powinniśmy dyskutować, i ten system finansowania powinniśmy jednak modyfikować i zmieniać.

Co do komunalizacji mienia, co do komunalizacji przedsiębiorstw, bo o tym była mowa, chyba pan profesor Kulesza o tym mówił, muszę powiedzieć, żebyśmy nie zaśmiecili tejże ustawy. Ten problem widzimy i muszę powiedzieć, że w trybie pilnym jest przygotowywany projekt ustawy o komercjalizacji przedsiębiorstw, które powinny, moim zdaniem i zdaniem rządu, być szybką ścieżką przekazane do samorządów.

Niewłaściwe jest, że przedsiębiorstwa, na przykład energetyki cieplnej, które nie zostały skomunalizowane, są dalej w gestii państwa, przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej są w gestii państwa, w związku z tym ten projekt jest przygotowywany, i myślę, że on jeszcze w grudniu albo na początku stycznia ujrzy światło dzienne.

Zgadza się co do tej kwestii, że tu jest dziwny układ, mianowicie, że jest przedstawicielstwo Ministerstwa Skarbu, czyli te delegatury Ministerstwa Skarbu, które mają nad sobą niektóre przedsiębiorstwa państwowe. Część tych przedsiębiorstw państwowych podlega wojewodzie, a więc są dwie struktury państwa. My ciągle ten temat poruszamy, że albo wszystkie przekazać do delegatur, albo zlikwidować delegatury i przekazać te przedsiębiorstwa do wojewodów. Ten spór między nami a Ministerstwem Skarbu trwa i podejrzewam, że jeszcze będzie jakiś czas trwał.

Nie mogę natomiast zgodzić się z panem profesorem Zaleskim, który powiedział, że rejestracja związków międzygminnych to droga przez mękę. Tak długo to trwa, że czasami pomysł się kończy, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, bo to przecież u nas się rejestruje te związki międzygminne, taką długą procedurę stosuje.

Akurat województwo dolnośląskie, Panie Profesorze, jest przykładem złego przygotowywania prostych dokumentów. Ale to zależy od rzetelności urzędnika, który tenże związek zakłada, zależy od rzetelności urzędu wojewódzkiego, który powinien sprawdzić te dokumenty i jeżeli są one właściwie sporządzone i wypełnione, nie ma żadnego problemu, żeby ten związek międzygminny zarejestrować. Chcę państwu powiedzieć, że mamy w tej chwili zarejestrowanych ponad dwieście sześćdziesiąt związków gminnych, a oczywiście są czasami tak długie procedury, że trwa to nieraz rok i dłużej. Ale jest to wina urzędników, którzy przygotowują, moim zdaniem, prostą dokumentację.

W związku z tym, konkludując, jesteście jako rząd zwolennikami dalszej decentralizacji, przekazywania kompetencji z urzędów wojewódzkich do urzędów marszałkowskich i ten projekt będziemy popierać.

Dziękuję bardzo.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski
Zastępca przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego
i Polityki Regionalnej

Dziękuję, Panie Ministrze.

Jako kolejny głos zabierze pan Jan Majchrowski, pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, ale i były wojewoda lubuski, więc z doświadczeniami w administracji regionalnej. Następnie głos zabierze pan Mariusz Siwoń, prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Dr Jan Majchrowski
Wydział Prawa i Administracji
na Uniwersytecie Warszawskim

Panie Pośle, Panie Senatorze, Szanowni Państwo!

Nie mam takiego długiego doświadczenia jak pan profesor Zaleski w pełnieniu funkcji wojewody, aczkolwiek pełniłem ją już po reformie administracyjnej samorządowej, natomiast chciałbym odnieść się do kilku tez tutaj wypowiedzianych nie z punktu widzenia moich własnych doświadczeń, ale raczej z mojej pracy na uniwersytecie, a szczególnie ankiety, którą ostatnio przeprowadziłem i która jest w opracowaniu. Objęła ona wszystkich wojewodów i wicewojewodów pełniących swoje funkcje po reformie admi-

nistracyjno-samorządowej, a więc zarówno tych, którzy pełnili tę funkcję w rządzie pana Jerzego Buzka, jak i pana premiera Leszka Millera, te dwa okresy.

Jest to na tyle istotne, że pozwala politycznie zbalansować zdania jednych i drugich, ponieważ liczba tych osób i skład polityczny, tutaj AWS, Unia Wolności, tutaj SLD, Polskie Stronnictwo Ludowe, jest podobny. I co jest istotne, ankieta ta była anonimowa, odpowiedzi były anonimowe i większość z ankietowanych wojewodów i wicewojewodów odpowiedziała na tę ankietę, za co zresztą chciałbym w tym miejscu podziękować Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji. To podziękowanie składam na ręce pana ministra Mazurka, bez którego pomocy w rozsyłaniu tej ankiety i pomocy ówczesnego ministra, pana marszałka Oleksego, nie mogłoby to mieć miejsca. Dziękuję bardzo.

Co wynika z tej ankiety? Poruszę tylko kilka punktów. Mianowicie chciałem odnieść się do kwestii poruszanej tutaj konfuzji kompetencji między marszałkami, samorządem a wojewodami. Otóż z punktu widzenia tych wojewodów, którzy te funkcje pełnią już po reformie administracyjno-samorządowej, jasno wynika, że taka konfuzja nie tylko istnieje, ale i im samym, wojewodom, przeszkadza.

W tym kontekście należy odczytać wypowiedź pana ministra Mazurka, który mówił o 90% wojewodów, którzy chętnie oddadzą, byleby mieć jasność ich sytuacji. To w tej anonimowej ankiecie znajduje swoje potwierdzenie: wojewodowie chcą mieć jasność. To jest jedna kwestia.

Druga kwestia to kwestia poruszona w wystąpieniu profesora Zaleskiego – polityczności urzędu wojewody, samego wojewody. Otóż przyznam się, że nie wyobrażam sobie niepolitycznego wojewody. I to nie tylko wynika z samej ustawy, ale w moim mniemaniu również z Konstytucji. To nie wynika tylko z przepisu mówiącego, że wojewoda jest reprezentantem politycznej przeciw Rady Ministrów, ale również z art. 3, w pewnym funkcjonalnym rozumieniu tego artykułu, a więc jednolitości Rzeczypospolitej Polskiej, unitarności państwa polskiego. W znaczeniu funkcjonalnym, żeby ta unitarność była zachowana, uważam, że wynika z tego pośrednio i polityczność urzędu wojewody. I chciałem od razu zaznaczyć, że wcale to nie musi przeczyć zasadzie kompetencji wojewodów i nie musi to wcale przeczyć różnym koncepcjom korpusu wojewodów jednocześnie politycznych i jednocześnie kompetentnych, z których kolejne ekipy rządowe wybierają osoby do piastowania tych funkcji.

Akurat w sprawie tej idei korpusu zdania wojewodów, wicewojewodów są bardzo podzielone, właściwie po połowie.

Sami wojewodowie i wicewojewodowie postrzegają siebie jako czynnik zdecydowanie polityczny, więcej: partyjny. Uważają, że taka jest ich rola. Większość ich w anonimowej ankiecie uważa, że powinni być członkami partii politycznych, oczywiście partii politycznej rządzącej, co jest jasne. Powiem, że bym się nie bał tej polityczności wojewodów w zestawieniu z pewną, w cudzysłowie, nawet walką z marszałkiem, bo to tak się utożsamia, personifikuje z tym samorządem wojewódzkim, dlatego że jest to pewien element takiego systemu *check and balance*. Ten nadzór wojewody w sytuacji różnic politycznych może być po prostu bardziej efektywny. Takie jest moje zdanie.

Problemu upatrywałbym w czym innym. Mianowicie w wektorze zależności politycznych wojewody. Z ustawy, z Konstytucji jasno ten wektor wynika: jest pionowy – prowadzi z góry do dołu. Wojewoda jest reprezentantem Rady Ministrów, powoływany jest na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Tutaj czynniki lokalne z punktu widzenia prawa nie mają nic do czynienia.

Z mojej własnej praktyki i doświadczenia, jak i z ankiety anonimowej – co jest istotne – wynika natomiast całkowicie diametralnie odmienna praktyka. Chciałbym państwu powiedzieć, że wyraźna większość ankietowanych przeze mnie twierdzi, że funkcję wojewody zawdzięczają w większym stopniu lokalnemu czynnikowi politycznemu – tam były wymienione partie, związki zawodowe, inne stowarzyszenia. Powtórzę: bardziej czynnikowi politycznemu lokalnemu niż osobie formalnie uczestniczącej w powoływaniu na to stanowisko, a więc w stosunku do wojewody – ministra spraw wewnętrznych i premiera. Istotniejszy jest ten czynnik lokalny, a w stosunku do wicewojewody istotniejszy jest czynnik lokalny niż wojewoda wnioskuje i oczywiście czynnik powołujący.

Jest to zastanawiające. Więcej: wojewodowie i wicewojewodowie w większości uważają, i to większości na poziomie 70%, że są reprezentantami w obecnym stanie prawnym interesów społeczności lokalnej, co jednak jest tezą trudną do obronienia w obecnym stanie prawnym.

Co więcej, 75% z nich – przygniatająca większość – uważa, że tak być powinno. To znaczy, że stan prawny powinien być taki, by oni reprezentowali społeczność lokalną.

Na tym tle będzie dochodziło do sporów o to, kto jest gospodarzem województwa, pierwszą osobą i tak dalej – to jest oczywiste.

Jaki z tego wniosek? Ano mój wniosek byłby taki: rzecz dotyczy nie tyle litery prawa, aczkolwiek absolutnie zmiany tutaj są konieczne, ale praktyki jego stosowania. Co z tego, że my będziemy mieli przepis, który mówi,

kto powołuje, jak temu komuś, kto powołuje, przynosi się uchwałę ciała X regionalnego i maszyna działa. Ja tutaj żadnych kamyków do cudzych ani własnych ogródków nie wrzucam, ja te kamyki rozrzucam symetrycznie, zarówno w stronę ankietowanych przeze mnie moich ekskolegów, jak i moich późniejszych następców, bo ta opinia mniej więcej rozkłada się podobnie. A więc chodzi o zmianę praktyki w tej kwestii, a nie zmianę litery prawa.

W tym momencie powstaje pewien problem. Jeżeli bowiem wicewojewoda zawdzięcza swoje stanowisko czynnikowi politycznemu i lokalnemu, to także przed nim *de facto* odpowiada. Wektor staje się zupełnie inny. Jak w takiej sytuacji można efektywnie sprawować nadzór nad samorządem, ponieważ politycznie zarówno czynniki samorządowe, jak i rządowe na terenie lokalnym grupują się w tych samych partiach politycznych. I tutaj następują – bardzo słusznie powiedział chyba pan marszałek Nawara albo pan profesor Zaleski – że spory naprawdę ostre między marszałkiem i wojewodą mają miejsce nie przy ich różnobiegunowości politycznej, ale tożsamości politycznej, bo to jest walka o przywództwo polityczne w tym momencie.

Co tutaj zrobić? Po pierwsze, zmienić praktykę. Ministrowie spraw wewnętrznych i administracji oraz premierzy muszą mieć świadomość, kto naprawdę ma powoływać na te funkcje – to jedno. Drugie: czy zmiany prawne? Kwestia niemożności kandydowania wojewodów na funkcje parlamentarne – posłów, senatorów. Myślę, że to jest bardzo ciekawy i zresztą występujący za granicą pomysł, bo automatycznie odcina pewne ambicje polityczne. Bonusem dla wojewody do przedłużenia jego kariery politycznej – a proszę zauważyć, że przedłużenie kariery politycznej wojewody poza kadencję jego rządu następuje zwykle w sytuacji, kiedy rząd jest już inny. Bo proszę zobaczyć, że wahadło działa dokładnie tak, że raz lewica, raz prawica w Polsce rządzi, co zresztą wynika po części z ordynacji wyborczej czy z innych przyczyn. W związku z tym ta kariera jest bardzo ciekawa. Ale żeby zostać wpisanym przez czynniki lokalne znowu na odpowiednim miejscu na liście wyborczej w wyborach proporcjonalnych – co nie jest bez znaczenia – oczywiście należy zachowywać dobre relacje w politycznych kontaktach lokalnych, co jest ważniejsze niż zachowanie właściwych relacji służbowych w układzie pionowym, wertykalnym. Stąd niemożność kandydowania byłaby jakąś zaporą dla takiego zjawisko.

W jednym tylko zdaniu chciałbym się odnieść do bardzo ciekawej wypowiedzi pana ministra Gołębiewskiego, z której by wynikało, że można by było na poziomie samorządu województwa, sejmiku, wprowadzać konstruktywne wotum nieufności – taka byłaby tu idea.

Chciałbym zadać tylko pytanie i na tym zakończyć: a może jednak inny system wyborczy? Może wybory systemem większościowym? Wtedy większości w sejmiku będą też inne.

Pan poseł się uśmiecha, bo pamięta, jak razem siedzieliśmy w komisji samorządu terytorialnego, który pichcił tę ordynację samorządową z 1998 r. i ja, jako reprezentant ówczesnego rządu Jerzego Buzka, starałem się, działając pod patronatem obecnego dzisiaj sędziego Jerzego Stępnia, a wówczas wiceministra spraw wewnętrznych, tę większościowość jakoś wprowadzić. Że ja to robiłem troszeczkę po cichu i bez pełnych pełnomocnictw mojego własnego rządu, to już zupełnie inna sprawa.

Dziękuję bardzo.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski **Zastępca przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego** **i Polityki Regionalnej**

O zabranie głosu prosimy pana prezesa Mariusza Siwonia, jako następny będzie pan minister Jan Pastwa.

Jeszcze tak na marginesie: bardzo trafne spostrzeżenie. Zwróćcie państwo uwagę, że rok przed wyborami parlamentarnymi, a już zaczynają jeździć po województwach nominaci na wojewodów, wicewojewodów, choć jeszcze nie ma premiera, jeszcze nie ma ministra spraw wewnętrznych i administracji. Oczywiście są struktury partyjne. Dotyczy to wszystkich formacji politycznych i każdego warunków ustrojowych. Niestety, może to właśnie kwestia obyczaju, ale to zobaczymy. Nie zawsze przepis prawa zmienia obyczaj na lepszy.

Proszę bardzo, Panie Prezesie.

Mariusz Siwoń **Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

Chciałem bardzo podziękować za zaproszenie nas do udziału w tej konferencji. To, że tylu prezesów regionalnych izb obrachunkowych jest obecnych na tej sali, świadczy najlepiej o tym, jak bardzo nas te problemy interesują.

Nie zabierałbym głosu, gdybym nie został wywołany do tablicy jako prezes RIO przez profesora Zaleskiego, ponieważ on – za co wdzięczność

mu się należy – wspomniał w ogóle o regionalnych izbach obrachunkowych i o tym, że jest to jakiś organ administracji rządowej także funkcjonujący w terenie, o czym się bardzo często zapomina, o czym w ogóle nie ma mowy na przykład przy dyskusji dotyczącej zmian różnych kwestii organizacyjnych, podziału władz, na przykład w samorządzie.

Chciałbym tylko powiedzieć, że były pewne plamy na honorze regionalnych izb obrachunkowych związane z różną sytuacją niektórych gmin, ale były to wypadki sporadyczne i generalnie tych plam na honorze, biorąc pod uwagę dziesięcioletnie funkcjonowanie izb, nie było tak wiele.

Chciałem natomiast zwrócić uwagę na jedną sprawę, bo dużo było tutaj mowy na temat narodowego planu rozwoju. Jako prezes RIO też odczuwam pewien deficyt regulacji odnoszących się w ogóle do organów nadzoru w związku z realizacją tego planu. Tam praktycznie, w tej perspektywie prawnej, regionalne izby obrachunkowe nie istnieją. Jak widzimy, strumień pieniędzy jest przekazywany przez samorządy wojewódzkie. My jesteśmy organem nadzoru w sprawach finansowych nad działalnością organów samorządu, a w narodowym planie rozwoju w zasadzie wspomina się tylko o tym, że mamy rolę obserwatorów.

Od czasu do czasu bywam na posiedzeniach komitetu monitorującego realizację NPR, ale tylko w charakterze obserwatora. Jeżeli nie tak dawno właśnie na posiedzeniu komitetu mówiono o tym, że istnieje konieczność powiększania zasobów kadrowych, które mają realizację narodowego planu rozwoju nadzorować, kontrolować, oceniać, to pytanie, czy nie warto zastanowić się nad tym, czy może takiej jednostce jak regionalna izba obrachunkowa nie przypisać jakiejś roli także w tym zakresie.

Mogę tylko powiedzieć tyle, że posiadamy określoną kadrę, posiadamy określone doświadczenie, można nas wykorzystać. Mamy kadrę, więc może trzeba by było tutaj czegoś od nas może zażądać? Mówię – na razie mamy tę kadrę, dlatego że ze względu na mizериę finansową może niedługo już nie będziemy jej mieli, ale póki jeszcze mamy, wydaje mi się, że warto by się zastanowić nad tym, czy też na przykład my na poletku NPR nie moglibyśmy się przysłużyć.

Dziękuję bardzo.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski **Zastępca przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego** **i Polityki Regionalnej**

Dziękuję. Proszę państwa, to jest pierwszy przypadek prośby o dodatkową pracę bez żadnej gwarancji, że będzie za to dodatkowe wynagrodzenie.

Teraz zabiorą głos pan minister Jan Pastwa, szef Służby Cywilnej, i pan Zbigniew Zychowicz, jako kolejny senator Rzeczypospolitej.

Jan Pastwa **Szef Służby Cywilnej**

Panowie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Dziękuję za podkreślenie roli służby cywilnej i jej potrzeby również przy temacie, który wszak mówi o sprawach ważniejszych i ściśle strategicznych. Ale strategia bez żołnierzy i bez cywilów sama się nie zrealizuje.

Służba cywilna w samorządzie. Co jakiś czas jestem pytany o to i nie aspirując do tego, żeby poszerzać imperium szefa Służby Cywilnej, myślę, że zdecydowanie samorząd mechanizmów istoty służby cywilnej potrzebuje. Nie potrzeba nazywać tego, co w samorządzie jest potrzebne, służbą cywilną, żeby w istocie służba cywilna wśród pracowników i w urzędach samorządowych zaistniała. Pierwszy element już jest w drodze – rząd przedstawił Sejmowi propozycje zmiany w ustawie o pracownikach samorządowych razem z propozycjami zmian w bardzo wielu ustawach dotyczących szeroko rozumianej administracji rządowej. Idzie o moduł otwartego i konkurencyjnego naboru do służby publicznej. W służbie cywilnej mamy go od pięciu lat, praktykujemy ze szczęściem rozmaitym, nawet padając ofiarą zarzutów, że nabór nie zawsze jest uczciwy, otwarty, konkurencyjny i przyjmowani są rozmaici krewni i znajomi królika. Myślę sobie: właściwie jest dobrze, bo pięć lat temu nikt w ogóle takich problemów ani zarzutów nie stawiał i nie pytał o to, w jaki sposób kto jest przyjmowany na stanowiska pracy w administracji rządowej. Dzisiaj z tym mamy do czynienia, mamy wypracowaną technologię, która pozwala bardziej lub mniej intensywnie, w zależności od potrzeb i od rangi stanowiska, weryfikować kompetencje kandydatów. Zatem możliwe jest tego dalsze poszerzenie i temu ma służyć właśnie przedłożenie rządowe, które zapewne trafi w stosownym momencie do Senatu.

Kolejny element, który tutaj warto by podkreślić, a który, zdaje się, jest pewnego rodzaju problemem w opiniach środowisk polityków samorządowych – to jest mianowanie urzędnicze w administracji samorządowej. Z tym mianowaniem jest taki kłopot, że odziedziczone niejako w ustawie o pracownikach samorządowych po ustawie o pracownikach urzędów państwowych – i tam zresztą też w ten sam sposób tkwiące – jest mianowaniem na stanowisko, co oznacza w istocie w wielu przypadkach niepotrzebne, nieuzasadnione, mijające się z celem przytwierdzenie urzędnika do konkretnego stanowiska.

Wśród wielu urzędników w administracji rządowej, samorządowej może już mniej, dlatego że ich kolejne zmiany jednak wymiotły z administracji, są postawy, które ja określam wzorem kanadyjskim jako postawę martwego drewna. To jest tak, jak spławia się drewno rzeką. Są zakola, jakaś kłoda osiadzie w tym zakolu i tam namaka tak długo, aż opadnie na dno.

Taki mianowany urzędnik korzysta z tej swojej ochrony i mówi: ze mną grzecznie, ja jestem mianowany, proszę nic więcej ode mnie już tutaj nie oczekiwać, wymagań nie stawiać, bo mój status mnie chroni przed wszelkimi wymaganiami.

Sposób na to jest. Jest zastosowany w ustawie o służbie cywilnej, gdzie stabilność zatrudnienia w wyniku mianowania w służbie cywilnej jest równoważona mobilnością, jeżeli chodzi o zajmowane stanowisko. Urzędnik służby cywilnej nie zna dnia ani godziny, kiedy przełożony może przenieść go na inne stanowisko, tam gdzie będzie bardziej potrzebny, albo dlatego że nie sprawdza się na stanowisku dotychczasowym.

Trzeba wielkiego wykroczenia, żeby się znaleźć na bruku poza służbą cywilną, natomiast od merytorycznej oceny na danym stanowisku zależy, czy się je dalej zajmuje, czy też przechodzi na inne – lepsze bądź gorsze, to już wynika z oceny.

Myślę, że ten mechanizm należałoby też zaproponować, jeżeli chodzi o mianowania pracowników samorządowych. On by zdecydowanie ułatwił podejście i rozumowanie w tym zakresie.

Element wspomniany przez pana profesora Zaleskiego – konkursy. Jestem ogromnym zwolennikiem konkursów, choć zawsze podkreślam, że konkurs konkursowi nie jest równy i nie można porównywać konkursu na przykład w służbie cywilnej z konkursem na kuratora oświaty albo jeszcze zamierzchłym już teraz konkursem na dyrektora przedsiębiorstwa państwowego. Nie idzie o to, żeby tylko wysokie układające się strony przeprowadziły głosowanie, który kandydat jest lepszy, czyli który ma więcej zwolenników czy silniejsze poparcie, ale o to, aby sprawdzić kwalifikacje merytoryczne.

Z drugiej strony mamy do czynienia w tej chwili, przynajmniej na poziomie podstawowym – gmin, z sytuacją, w której bardzo silny jest demokratyczny, polityczny mandat bezpośrednio wybieranego wójta burmistrza i prezydenta.

Jak to pogodzić? Myślę, że nie tak, jak przeczytałem jakiś czas po wyborach, jak jeden z prezydentów miast na Pomorzu przeprowadził konkurs na swojego zastępcę. Przeprowadził rozmowy ze wszystkimi kandydatami, którzy się zgłosili, po czym zastępcą został jego kolega z poprzedniej pracy. Można to nazwać konkursem, ale myślę, że nie rzecz w tym. Jak uszanować zatem tę silną pozycję demokratyczną prezydenta, burmistrza i wójta, a jednocześnie dokonać doboru dwóch najistotniejszych z punktu widzenia funkcjonowania urzędu samorządowego postaci, czyli sekretarza i skarbnika. O tym się najczęściej mówi. Są różne propozycje.

W mojej ocenie można byłoby zastosować tutaj taki wariant, iż na te stanowiska, po stosownie długim okresie przejściowym, powoływać rękami burmistrza, prezydenta, wójta, osoby posiadające określony certyfikat profesjonalnej sprawności.

Takie certyfikaty można byłoby przyznawać na podstawie postępowania kwalifikacyjnego, bardziej precyzyjnego i zindywidualizowanego, nie takiego jak przy masowym postępowaniu kwalifikacyjnym na urzędnika służby cywilnej. Ten okres przejściowy można byłoby wykorzystać na to, żeby wszyscy obecnie funkcjonujący skarbnicy i sekretarze mogli taki certyfikat uzyskać, ewentualnie również aspirujący. Od początku którejś kolejnej kadencji samorządowej już tylko wyłącznie osoby mające taki certyfikat, czyli mówiąc w cudzysłowie należące do kategorii legitymowanych do objęcia takich stanowisk, mogłyby te stanowiska obejmować w drodze indywidualnej decyzji powołania organu politycznego tego szefa.

Nie ma potrzeby bawić się w konkurs wtedy, kiedy nie jest pewne, że ten konkurs przyniesie właściwe rezultaty, więc tutaj proponowałbym zrównoważyć z jednej strony silny mandat polityczny, z drugiej strony – potrzebę profesjonalizmu.

Na koniec drobna uwaga. Zostałem zachęcony przez pana posła, który mówił, że dzisiejsza konferencja służy zebraniu doświadczeń przed dyskusją nad projektem ustawy. Otóż co do artykułu, który mówi o losie pracowników urzędów wojewódzkich, którzy by mieli zostać przejęci wraz z zadaniami przez urzędy marszałkowskie, wypada mi się upomnieć o los urzędników służby cywilnej. Wprawdzie stosowny przepis mówi w projekcie o tym, że pracownicy, o których mowa, zachowują uprawnienia pracowni-
cze wynikające z aktów, na których podstawie powstał ich stosunek pracy,

ale urzędnicy służby cywilnej nie mają jak na razie swojego odpowiednika w administracji samorządowej. Tutaj bym proponował, aby podobnie jak w kilku innych wcześniejszych ustawach tego dotyczących jednak uregulować to w ten sposób, że urzędnik służby cywilnej miałby wybór: pozostaje w urzędzie wojewódzkim albo przechodzi na zasadzie urlopu bezpłatnego do administracji samorządowej, jeżeli te zadania tak bardzo chciałby wykonywać, że dalej powinien to robić. Po prostu nie ma adekwatnego odpowiednika, nie ma miejsca, w którym można byłoby go umieścić w tej chwili w administracji samorządowej.

Dziękuję bardzo.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski **Zastępca przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej**

Pan minister zwrócił uwagę na istotną kwestię, bo rzeczywiście jest to sprawa niedoregulowana w przepisach proponowanych do końca, niemniej jednak jest to problem i wcale nie taki prosty. Ale myślę, że podejmiemy nie tyle negocjacje, co próbę znalezienia rozwiązania optymalnego dla wszystkich zainteresowanych i myślę, że to się uda uczynić.

Pan senator Zbigniew Zychowicz. Jako kolejny zabierze głos pan senator Stanisław Huskowski.

Senator Zbigniew Zychowicz

Panowie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Niemal dokładnie dwa lata temu w tej sali Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej przeprowadzała niemalże identyczną debatę i fakt, że po dwóch latach spotykamy się, by ponownie rozmawiać na ten arcyważny temat, dowodzi, że istotnie w tej materii jest wiele do zrobienia.

Sporo tu powiedziano o szczegółach będących egzemplifikacją nieprawidłowości w zakresie wzajemnych relacji administracji rządowej i samorządowej. Chciałbym poświęcić państwu uwagę kilku kwestiom o charakterze ogólniejszym i jednej szczegółowej.

Pierwsza kwestia to niedoceniana w Polsce, aczkolwiek werbalnie deklarowana przez wielu polityków, zasada subsydiarności. Według mnie

zmaterializowana zasada subsydiarności rodzi tak poważne implikacje pozytywne dla funkcjonowania życia publicznego, że wiele kwestii, nad którymi dzisiaj tutaj dyskutujemy, nie miałyby miejsca, gdybyśmy rzetelnie do niej podeszli.

Ta zasada subsydiarności, jak powiedziałem, aczkolwiek jest publicznie deklarowana w Polsce przez niemalże wszystkie siły polityczne, pomijając ekstremalne, nie jest jednak zmaterializowana. Wydaje mi się, że nie jest rzeczą trudną ustalenie czy zdefiniowanie domeny władztwa samorządu i domeny władztwa państwa. I nie jest także trudne zdefiniowanie czy ściśle określenie tych domen i samorządu, i rządu, gdy chodzi o politykę regionalną państwa i politykę rozwoju regionalnego w ogóle w województwach, co się ze sobą wiąże.

Ale jak państwo przypomną sobie ostatnie lata, gdy chodzi o funkcjonowanie samorządu od 1990 roku, to musimy pamiętać o tym, że stosunki rząd – samorząd nacechowane są, mówiąc eufemistycznie, nieprawidłowościami, niektórzy mówią: nieufnością. Najbardziej spektakularnym przejawem tego, o czym mówię, jest fakt istnienia komisji wspólnej rządu i samorządu, która ma ogromnie dużo pracy. Gdyby tych problemów nie było, ta komisja miałaby ich mniej. Faktem jest istnienie sześciu ogromnie zapracowanych korporacji samorządowych w Polsce, które zasypują rząd i siebie nawzajem rozlicznymi stanowiskami.

Wprawdzie minęło sześć lat od wprowadzenia reformy administracyjnej czy samorządu terytorialnego – mam na myśli szczebel powiatowy i wojewódzki – ale sporo doświadczeń, jakie w tych sześciu latach się pojawiły, nie potrafiliśmy wykorzystać, nie potrafiliśmy zdyskontować tych racjonalnych głosów rozsądku.

Zatem powiem tak, bo sam tę funkcję też pełniłem: marszałek jest postacią znaną głównie dla beneficjentów budżetu województwa, swoich pracowników, pracowników podległych instytucji i różnego rodzaju interesantów. Dla reszty zaś to enigma, o czym świadczy to, że on nie istnieje w świadomości publicznej tak jak wojewoda. Ja tu pomijam długi staż instytucji wojewody.

Wojewoda w świadomości społecznej istnieje powszechnie i wyraźnie. A to, że marszałka nazywa się marszałkiem sejmiku, a bywa, że i sejmiku samorządowego – koledzy mi mówią, że otrzymują do dzisiaj jeszcze takie pisma od urzędników z Warszawy – dowodzi, że ta instytucja nie tylko że się nie upowszechniła w świadomości społecznej, ale też – ja stawiam taką tezę – że rządowi, niezależnie od opcji, nie zależy na tym, aby umacniać ten arcyważny szczebel władzy regionalnej, ba, gospodarza, niemal quasi-su-

werena. A dzieje się tak z jednego powodu: władza może polegać na wojewodzie, wojewoda może liczyć się z tym, że za każdy, nawet drobny przejaw niesubordynacji w każdej chwili zostanie odwołany, marszałek zaś, niekiedy niepokorny – nie. A zatem władzy nie zależy na tym, żeby umacniać właśnie ten szczebel władzy.

Nawiasem mówiąc, to popełniliśmy chyba wszyscy – bo ja też byłem orędownikiem tego – pewną niezręczność, nazywając szefa władzy wykonawczej w województwie marszałkiem, tym samym burząc wielowiekową tradycję, kiedy to marszałek był szefem ciała ustawodawczego, abstrahując od jego szczebla – czy to sejmiku szlacheckiego, czy jeszcze inaczej. Pojawiają się głosy, aby to wojewoda oddał swoją nazwę marszałkowi, ten zaś szefowi sejmiku, a wojewoda został delegatem, ale ja od tego abstrahuję.

Potrzeba nam woli i determinacji w kwestii dogłębnego uregulowania wzajemnych relacji: administracja rządowa i samorząd wojewódzki. Kiedy – pytam – wreszcie przebiję się do świadomości polityków przeświadczenie, że samorząd województwa do realizacji celów związanych z rozwojem regionu musi być wyposażony w stosowne instrumentarium? Zatem dążenie do jego posiadania należy tak tylko traktować, a nie jako zamach na uprawnienia administracji państwowej.

Tymczasem każda próba ograniczenia niepotrzebnych – zaznaczam – niepotrzebnych wojewodzie kompetencji spotyka się z istic rejtanowskim oporem administracji państwowej. Nie sądzę, żeby wojewodów – vide: próba podporządkowania ODR, o czym była tutaj mowa.

Ale bywają także przypadki recentralizacji, które już mnie bardzo dziwią – że łagodnego określenia tutaj użyję. Mam tu na myśli to, o czym mówił marszałek Nawara, a o czym my wiemy od dawna, że tu i ówdzie pojawiają się pomysły, aby sprawdzone na szczeblu regionalnym, wielce zasłużone dla szczebla regionalnego wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej znowu w jakiś osobliwy sposób podporządkować centrum. Ja wiem, że tam się zdarzały nieprawidłowości, ale to nie powód, by stosować tak drakońską kurację, by wylewać dziecko z kąpielą.

Dziś ponownie mówimy o tej arcyważnej kwestii, pojawiły się pierwsze próby rozwiązania, jest projekt ustawy, ale wiemy, że tych projektów było zawsze kilka, a przynajmniej takich głosów rozsądku. Zawsze mieliśmy do czynienia z fiaskiem tych prób. Fiasko tych prób, w mojej ocenie, bierze się ze specyficznego postrzegania państwa przez elity polityczne w Polsce.

Wprawdzie większość z tych elit deklaruje poparcie dla idei subsydiarności, ale po dojściu do władzy nagle zaczyna prezentować postawy etaty-

styczne. Wynika to, według mnie, z kilku powodów. I tu wszystkie siły polityczne pod tym względem są do siebie względnie podobne. A więc zdobywszy władzę taka siła polityczna nie chce uszczuplić domeny swojego władztwa choćby z tego powodu, że klientela wyborcza oczekuje różnych form wdzięczności. Po drugie, panuje przeświadczenie, że tak zwani swoi ludzie lepiej będą realizować zadania, za które odpowiada rząd, niż indyferentni na przykład politycznie urzędnicy. A podporządkowanie części kompetencji administracji rządowej w ocenie niektórych polityków, w tym samorządowi województwa, burzyłoby ten komfort psychiczny.

Wreszcie istnieje obawa, z czym osobiście się też spotkałem, czy marszałkowie sobie z tym poradzą, czy będą posłuszni – mówiąc inaczej.

Tak więc jest tu też kwestia praktyki, o której sporo mówiono. Powinno się propagować dobre wzory. Ale sama praktyka, sam obyczaj budowany jest – socjologowie mogą o tym powiedzieć – zwłaszcza dobry obyczaj, w życiu publicznym, przez długie lata. Złe obyczaje szybko są tworzone i upowszechniane.

Zatem gorąco namawiam państwa do tego, byśmy włączyli się w tę debatę. Gorąco namawiam polityków, od woli których zależy los tej szykowanej kolejnej takiej małej reformy, od których zależy także zasadniczy przełom w tej materii, by potraktowali to jako bardzo ważny imperatyw.

Tu również popieram te wszystkie głosy, które mówią o potrzebie szerokiego wprowadzenia służby cywilnej i odpowiednika tejże służby na szczeblu samorządowym. Jakkolwiek właśnie jest powszechna zgoda, po raz kolejny w arcyważnej sprawie, i należałoby sądzić, że tylko kwestią miesięcy jest zmaterializowanie tego pomysłu, to zobaczymy, czy tak się stanie. Tym bardziej jest to dla nas arcyważne, że zdyskontowanie naszego członkostwa w Unii Europejskiej wymaga wielkiej efektywności i sprawności zarówno struktur rządowych, jak i samorządowych, nie nastawionych na wahania, na koniunkturę polityczną.

Dziękuję uprzejmie.

Senator Stanisław Huskowski

Panowie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Jak się zabiera głos pod sam koniec, trudno się nie odnieść do niektórych głosów, które padły, co chciałbym na początku uczynić. Dopiero potem przedstawię nową myśl.

Pan senator, mój przedmówca, mówił o słabej pozycji marszałka, o tym, że tak naprawdę on gdzieś ginie w gąszczu lokalnych polityków; prezydent miasta na przykład, które jest stolicą województwa, jest osobą dużo bardziej rozpoznawalną, wojewoda jest dużo bardziej rozpoznawalny, marszałek dużo mniej. To wynika zarówno z przesłanek, o których mówił przedmówca, ale również z pieniędzy. Jakimi pieniędzmi dysponuje. Siła polityka, który pełni jakąś funkcję administracyjną, leży w pieniądzu, w budżecie, na jaki ma wpływ.

Myślę, że podobne proporcje są wszędzie – ja jestem z Wrocławia, z województwa dolnośląskiego. Budżet miasta to 1 miliard 900 milionów złotych, budżet województwa to 380 milionów zł. Ilość środków własnych – nieporównywalnie większa ilość możliwości swobodnego wydawania pieniędzy, to znaczy swobodnych decyzji, czy dajemy na inwestycje, na oświatę, na coś innego, u samorządowca gminnego, u samorządowca powiatowego czy szczebla wojewódzkiego jest w ogóle nieporównywalna.

Póki tego nie zmienimy, póki te proporcje nie tyle się odwróca, co nie zbliżą się do siebie, ale nie poprzez odbieranie kompetencji gminom, ile przez przydawanie ich województwu i inne finansowanie, przez utworzenie możliwości środków własnych, to będziemy mieli tę sytuację. Co prawda, mnie specjalnie nie martwi, że marszałek jest mało rozpoznawalny, ale martwi mnie, że województwo samorządowe jest słabe, nie jest partnerem w Unii Europejskiej dla swoich odpowiedników, nie jest partnerem dla swoich odpowiedników na Zachodzie. Martwi, że ilość środków własnych, które może przeznaczyć na kofinansowanie projektów unijnych, jest praktycznie żadna albo prawie żadna. To bardzo niedobrze wróży i obawiam się, że ostatnich parę lat, kiedy zbliżaliśmy się do Unii i teraz już w niej jesteśmy, zostało zmarnowane, że raczej – na co przykłady padały tutaj z ust moich wielkich przedmówców – się cofamy. Przy najmniej od dwóch, trzech lat cofamy się w decentralizacji i my, parlamentarzyści, odbieramy samorządom kompetencje, a w każdym razie nowych nie przydajemy.

Z tego powodu jestem zupełnie sceptyczny, co do możliwości uchwalenia tej ustawy, która jest u podstaw dzisiejszej dyskusji. Nie widzę takiej wielkiej woli politycznej. Pamiętam duże reformy samorządowe. Wymagały ogromnej woli politycznej większości sejmowej i dużej determinacji. Jeżeli tej woli politycznej i determinacji zabrakło w tak drobnych sprawach jak ODR chociażby – ponieważ jestem krótko senatorem, od pół roku, więc za moich czasów tylko ta jedna ustawa została przyjęta w sposób oburzający mnie jako samorządowca – to nie wierzę w to.

Druga sprawa, do której chciałbym się odnieść, to właśnie poruszana jeszcze przez profesora Zaleskiego i innych mówców sprawa podziału pieniędzy, podziału środków, jakie kryteria przyjąć przyznając pieniądze na poszczególne projekty. Bardzo mi się spodobał ten pomysł, by pieniądze – chyba profesor Kulesza o tym mówił – wynikające z jakiegoś algorytmu postawić do dyspozycji gmin i pozwolić im konkurować wewnątrz gminy. I jeżeli żaden projekt nie będzie dobry, to oczywiście jest drugie podejście, te pieniądze są dzielone, potem, powiedzmy, trafiają do wspólnej puli i dzielone są pomiędzy najlepsze projekty w województwie.

Ale nie wierzę we wszelkiego rodzaju komisje konkursowe, nawet nie wierzę w te konkursy, które są organizowane, przepraszam, przez Służbę Cywilną u pana ministra Pastwy – z całym szacunkiem dla pana i dla Służby Cywilnej, ale ja obserwuję to w różnych miejscach Polski, również te konkursy, które są na dyrektorów w urzędach wojewódzkich, kiedy trzech członków komisji konkursowej na pięciu *de facto* pochodzi od wojewody. Ja oczywiście w pewnym uproszczeniu to mówię, ale tak to się działo we Wrocławiu. A mówiliśmy o tym, że wojewoda jest absolutnie politycznym przedstawicielem rządu, z czym się zgadzam – jest i powinien być, tutaj różnię się z profesorem Zaleskim. Wojewoda musi być przedstawicielem politycznym. Wówczas te konkursy, które trudno jest w pełni zobiektywizować, bo wszystko jest trudno zobiektywizować, a szczególnie to, co dotyczy ludzi – ich kwalifikacje, umiejętności itd. – też nie są do końca sprawiedliwe.

Mam pewne doświadczenie w komisjach konkursowych, kierowałem komisjami przetargowymi w ramach ustawy o zamówieniach publicznych na budowę wielkiego mostu we Wrocławiu, trzeciego co do wielkości w Polsce, czy wielkiej estakady, i wiem, że tak naprawdę dopiero wtedy, kiedy widząc różnicę interesów różnych osób wymusiłem na komisji, że 95% wpływu na wybór oferty będzie miała cena, a 5% parametry długości przęsła mostu i wysokości pylonów, dopiero wtedy widziałem, że można uczciwie wybrać najlepszą ofertę.

Inna myśl co do tej samej sprawy dotyczy tego, żeby do komisji konkursowej i przetargowej dopuszczać opozycję. Mimo że mieliśmy we Wrocławiu ogromną przewagę polityczną prawicowo-centrową podczas tych przetargów, do obu komisji konkursowych powołaliśmy radnych z opozycji, żeby wszystkiemu się przyglądali od samego początku do końca. Nawet kiedy ta opozycja była słaba i mało liczebna. Ale ta jawność jest bardzo potrzebna.

Ostatnia sprawa, mianowicie – to wynika trochę z moich doświadczeń – Wrocław, Poznań, Kraków, są też inne wielkie miasta otoczone, które nie

mają wokół siebie jakichś dużych ośrodków konkurencyjnych. W tych miastach – ja mam takie doświadczenia z Wrocławia – bardzo często jest trudna i wyboista droga współpracy z gminami ościennymi. Wrocław jest jednocześnie powiatem grodzkim, wokół jest powiat ziemski. Te układy nie zawsze są dobre, często jest tak, że komunikacja zbiorowa dojeżdża do granicy miasta i jeżeli wójt sąsiedniej gminy nie chce uczestniczyć w utrzymaniu tej komunikacji, to ona zawraca na granicy miasta. Problem jest na przykład z oświatą. Młodzież z gmin sąsiednich uczy się przecież we Wrocławiu, szczególnie ta zdolniejsza w lepszych liceach, lecz się w lepszych szpitalach, i tak dalej. Brakuje mi w Polsce nie tylko kategoryzacji gmin, ale kategoryzacji powiatów. W moim przekonaniu potrzebne jest prawo o aglomeracjach, prawo, które by czyniło powiat ziemsko-grodzki wokół tych największych miast, i te powiaty ziemsko-grodzkie powinny mieć specjalną kategorię i specjalne uprawnienia.

Wydaje mi się, że można byłoby zacząć od programu pilotażowego, tak jak powiaty w 1993 r. były wprowadzane w sposób pilotażowy, jeszcze przez rząd pani premier Suchockiej i ówczesnego ministra, pana Rokitę. Powiaty grodzkie były tak wprowadzane. Tego typu pilotaż można byłoby wprowadzić, jeśli chodzi o prawo aglomeracyjne.

W moim przekonaniu ta współpraca jest potrzebna. Oświata, służba zdrowia, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, bardzo wiele jest takich spraw, których samo wielkie miasto nie jest w stanie rozwiązać i powinno być powiązane z terenem. To powinno nie tylko i wyłącznie opierać się na dobrowolnym w danej kadencji układzie politycznym i sympatii lub antypatii i porozumieniu, ale powinno być pewną kategorią powiatów, które mają szczególne zadania do wykonania.

Dziękuję bardzo.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski **Zastępca przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego** **i Polityki Regionalnej**

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Mamy jeszcze jedno zgłoszenie do dyskusji. Pani Grażyna Frister, dyrektor generalny w Urzędzie Marszałkowskim województwa opolskiego, ale powiem jeszcze dwa zdania. Panie Senatorze, mam nadzieję, że pan nie jest tak kompletnie niewierzący – to po pierwsze. Po drugie, jeżeli chodzi o powiaty pilotażowe, tutaj mamy akurat eksperta, pana marszałka Nawa-

re. Powstał Nowy Sącz, o ile pamiętam, i to wcale nie było tak, jak pan mówił – to po pierwsze. A po drugie, nie ma żadnych przeszkód dzisiaj, żeby powiat ziemski z powiatem grodzkim utworzyły łącznie jeden powiat, tylko obie społeczności muszą zechcieć – to jest jeden problem.

Niestety, nie ma żadnej gwarancji, że ktokolwiek i gdziekolwiek z mlekiem matki wyssie umiejętność samorządności. Żadnej gwarancji – tego nie doczekamy się tak szybko. Ja też jestem przeciwnikiem dyrektywnego administracyjnego określania sposobu samorządzenia się do końca. To byłoby bardzo złe rozwiązanie.

I rzecz ostatnia. Akurat ja jestem członkiem rady Służby Cywilnej czy też bywam nim, siedzi tu szef Służby Cywilnej, ale na tej sali są również osoby, które w drodze postępowań konkursowych objęły stanowiska. Proszę bardzo, niech pan nie mówi w ten sposób o konkursach. Może się tak gdzieś na pańskich oczach zdarzało, ale naprawdę to nie jest reguła. Ja byłem obserwatorem wielu konkursów jako członek rady Służby Cywilnej, mam taki obowiązek i twierdzę, że postępowania kwalifikacyjne, konkursowe, przynajmniej te wszystkie, które my obserwujemy i o których słyszymy, są przeprowadzane nie tylko zgodnie z literą prawa, ale również zgodnie z jego duchem, z intencją. Ja nie znam przypadków, zresztą gdyby takie były, każda osoba poszkodowana w postępowaniu konkursowym może złożyć skargę, zażalenie do rady Służby Cywilnej, do szefa Służby Cywilnej, do przełożonego Służby Cywilnej, którym jest premier. Tych skarg jest akurat w tej sferze jak najmniej. Oby inne sfery działalności publicznej z tak małą liczbą skarg się spotykały. To tak na marginesie.

Grażyna Frister

**Dyrektor generalny Urzędu Marszałkowskiego
Województwa Opolskiego**

Jestem tylko urzędnikiem samorządowym, ale myślę, że mam prawo stwierdzić, pracując właśnie na poziomie samorządu województwa, że zadania i kompetencje tego samorządu województwa są takie, że w pewnym sensie wypaczają cele, które były postawione przed samorządem, gdy ten powstawał. Co mnie uprawnia do takiego stwierdzenia? Właśnie między innymi chociażby to, że stosunkowo niedawno dokonałam analizy chociażby aktów prawa miejscowego, które stanowiące są przez samorządy województw. Zrobiłam to na przykładzie województwa opolskiego, miałam okazję ten materiał prezentować na spotkaniu przewodniczących sejmii-

ków, które odbyło się w Opolu. Spośród wszystkich uchwał podejmowanych przez sejmik województwa od początku jego istnienia okazało się, że niecały 1% są to akty prawa miejscowego. O czym to świadczy? To świadczy właśnie o kompetencjach samorządu województwa. I tutaj w pełni popieram to, co dzisiaj prezentował, może w niektórych momentach kontrowersyjnie, właśnie pan profesor Kulesza, ale proszę wierzyć, że liczby również potwierdzają to, że kompetencje samorządu województwa są właśnie takie, a nie inne. Akt prawa miejscowego to jest to prawo powszechnie obowiązujące na terenie województwa i jeśli tylko w takim procencie ten samorząd może stanowić to prawo, to też świadczy właśnie o tych jego kompetencjach.

Zadania samorządu województwa, szczególnie jeśli chodzi o zarząd województwa, w zakresie rozwoju regionalnego. Pozytywnie mówiliśmy dzisiaj o tym, że samorząd ma dużą rolę do spełnienia przy okazji kontraktu, ale również to jego zadanie w wielu momentach spowodowało – pan minister Mazurek dzisiaj o tym też mówił – że samorzady zaczęły też występować przeciwko sobie, że w wielu przypadkach gminy, które ich zdaniem złożyły wnioski bardzo istotne dla swojego rozwoju, istotne dla tej społeczności lokalnej, nie przedarły się przez procedurę. Okazało się, że niestety nie mogły uzyskać środków chociażby z kontraktu województwa i nie zawsze z tego powodu, że ten samorząd albo właśnie rozdzielił to dla swoich jednostek, albo że w szczególny sposób potraktował którąś tam część województwa, bo takie analizy są robione.

I w taki sposób ten zarząd województwa jest właśnie oceniany. Dochodzi nawet do takich sytuacji, że podejmowane są uchwały gmin, które stanowią skargę na zarząd województwa do sejmiku województwa z tytułu właśnie podjęcia określonych decyzji związanych z realizacją tego kontraktu. Te procedury powinny być takie, że pozwolą wszystkim samorządom w województwie współpracować i współdziałać dla rozwoju regionalnego, a nie powodować tego typu sytuacji, żeby te samorzady musiały występować przeciwko sobie.

A teraz ostatnia krótka uwaga dotycząca pracowników samorządowych. Szef Służby Cywilnej stwierdził, że bardzo dobrze, że dzisiaj też już wiemy o tym, że jest ta drobna nowela do ustawy o pracownikach samorządowych, bo tak ją należy nazwać, związana z rekrutacją pracowników samorządowych.

Miałam ogromną przyjemność uczestniczyć, w tej sali, w konferencji, na której omawialiśmy status pracowników samorządowych. Pan minister Mazurek prezentował nam projekt ustawy o pracownikach samorządowych.

wych, dyskutowaliśmy na ten temat. I co się okazało? Tego projektu już nie ma. Nie ma tego projektu, bo z tego, co się dowiedziałam, to właśnie posłowie, którzy się podpisali pod tym projektem, wycofali ponoć swoje...

(Głos z sali: Nie, nie, nie tak...)

Nie tak? W każdym bądź razie, jak też się dowiedziałam, ale może też źle wiem, więc bardzo się cieszę, że będę miała dobrą wiedzę w tej sprawie, że między innymi z tego powodu, że był tam za silny status przyznany sekretarzowi gminy i powiatu i to się określonym osobom nie podobało. Ja bardzo nad tym ubolewam jako pracownik samorządowy, ubolewam, że tego projektu nie ma i że w tej chwili ograniczamy się tylko do tej drobnej naprawdę zmiany do ustawy o pracownikach samorządowych.

Proszę mi wierzyć, pracownicy samorządowi naprawdę bardzo oczekują tej zmiany i myślę, że jeśli ten projekt zmiany, naprawdę bardzo marginalnie traktujący w ogóle status pracownika samorządowego, zostanie w tej chwili uchwalony, to na nową ustawę o pracownikach samorządowych będziemy czekać jeszcze bardzo długo. A proszę mi wierzyć, bo jestem praktykiem, że ta ustawa naprawdę jest bardzo potrzebna również w kontekście prawidłowego realizowania zadań przez samorzady województw.

Dziękuję bardzo.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski **Zastępca przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego** **i Polityki Regionalnej**

Dziękuję bardzo, Pani Dyrektor. Pan marszałek Marek Nawara chce jeszcze króciutko zabrać głos, ale jeszcze ja w ostatniej sprawie. Otóż, Pani Dyrektor, chciałem zwrócić uwagę na to, że ta nowelizacja rzeczywiście jest niewielka obszarowo, ona dotyczy tylko pewnego zakresu spraw związanych z funkcjonowaniem czegoś na kształt służby cywilnej w samorządach terytorialnych, ale tak naprawdę jest to zmiana fundamentalna. Tego nigdy nie było. Oczywiście byli i marszałkowie, i prezydenci, i burmistrzowie, którzy przeprowadzali konkursy. Różnie te konkursy wówczas rzeczywiście wyglądały – tutaj miał wiele racji pan senator. Ta ustawa natomiast wprowadza zupełnie inny system naboru na wszystkie stanowiska urzędnicze. To będzie kompletna rewolucja.

Chciałbym pani powiedzieć, że nie jest prawdą, że wszyscy pracownicy samorządowi są entuzjastami tego rozwiązania, a już dużo mniej szefów jest zwolennikami tego rozwiązania. Jutro jadę na spotkanie z zarządem miast

polskich. Wiem, po co jadę – ja muszę tam tej ustawy bronić. Mam nadzieję, że mi się to uda. Natomiast nie będzie to wcale takie łatwe. Mam nadzieję, że to rozwiązanie zostanie przyjęte. Twierdzą, że ono jest korzystne dla Polski, dla samorządów, dla pracowników samorządowych, jest korzystne również dla wójtów, marszałków, burmistrzów, szefów jednostek samorządu terytorialnego.

Marek Nawara

Pierwszy marszałek województwa małopolskiego

Przepraszam, że drugi raz zabieram głos, ale o dwóch rzeczach chciałem jeszcze coś powiedzieć. W trakcie dyskusji tutaj i w kuluarach wystąpiło pewne niezrozumienie polityki regionalnej i myślę, że trzeba o tym dwa zdania powiedzieć, bo jednak bardzo istotne jest, co się będzie działo także i w przyszłości.

I ten ostatni element, o czym pani wspomniała, że złożono skargę do sejmiku, właściwie obrazuje problem. Sejmik województwa nie uczestniczy w podziale kilkuset milionów złotych w województwie. I że Związek Miast Polskich porusza ten problem – a porusza, o czym tutaj pan poseł Dzięwałowski mówił, że jutro będzie rozmowa na ten temat, bo się o tym mówi. My nie będziemy petentami, bo gmina jest niezależna.

A teraz pytanie: gdzie my mamy być petentami, u kogo? W panelu ekspertów? Nie znają się na polityce regionalnej. Wiem, że najbardziej szacowne osoby się na tym nie znają. Są ekspertami w określonych dziedzinach, natomiast często nie mają pojęcia o polityce regionalnej. I tam się tworzy lobbing polityczny. Ostatecznie później jest regionalny komitet sterujący – typowo polityczne ciało. Tak zostało skonstruowane. I na tym politycznym ciele podejmuje się ranking. Zarząd województwa, który ostatecznie przyjmuje decyzje, jest ograniczony.

Zarząd województwa w odniesieniu do tej decyzji, gdyby chciał ją zmienić, decyzję regionalnego komitetu sterującego, tego bardzo politycznego, musi uzasadnić, dlaczego to jest niezgodne ze strategią rozwoju regionalnego. Uzasadnienie tego zagadnienia jest bardzo trudne. Wiem, co mówię.

Ja w swoim wystąpieniu bardzo wyraźnie postawiłem te retoryczne pytania: jakie procedury, jakie kryteria, czym jest panel ekspertów, czym jest regionalny komitet sterujący, gdzie jest podejmowana decyzja? Bo sejmik w niej nie uczestniczy. Dlatego była skarga gminy do sejmiku – proszę zauważyć – do organu samorządu województwa.

A z drugiej strony Związek Miast Polskich oficjalnie powiedział: my nie będziemy sankcjonować tego, że samorząd regionalny sam sobie przydziela środki. Nie przydziela sobie. Sejmik w tym nie uczestniczy. Uczestniczy w wydatkowaniu delegacji służbowej w budżecie województwa. Bo jak budżet uchwała, to uczestniczy – czy wydać na delegacje 100 tysięcy rocznie, czy 150, czy 200 tysięcy, czy na promocje wydać 10 tysięcy, czy wydać 150 tysięcy – w tym uczestniczy. A w podziale kilkuset milionów nie uczestniczy. I to jest jedno zagadnienie, które chciałbym uzupełnić.

Drugie jest związane z tym, co pan prezydent, senator Huskowski mówił – obszar metropolitalny. Krok został zrobiony. W planie przestrzennym województwa jest oblig – staraliśmy się o to – żeby to wpisać, żeby wpisać charakterystykę i konieczność konstruowania obszaru metropolitalnego w przestrzeni.

Powiem dzisiaj tak: byłem szefem małej gminy przykrakowskiej, dość znanej w Polsce, przez osiem lat i gdy chciałem rozmawiać z dużym miastem, to wtedy Kraków nie chciał rozmawiać. Ale dzisiaj Kraków ma problem, bo musi znaleźć lokalizację wysypiska, musi sobie poradzić z komunikacją, z bardziej efektywnym zarządzaniem gospodarką wodno-ściekową, z transportem publicznym, musi sobie poradzić w szerszym układzie metropolitalnym.

Dzisiaj rzeczywiście te możliwości na podstawie porozumień czy opierając się na związkach gminnych funkcjonują. Bałbym się tworzyć nową administrację – tu zgadzam się z panem posłem Dziewałtowskim, żebyśmy nie tworzyli nowej administracji w obszarze metropolitalnym, dopóki mamy nieuporządkowany zakres jeszcze administracji powiatowej, tej grodzkiej, dodatkowo dla gminnej czy też administracji wojewódzkiej.

Myślę, że życie pokaże, jak to konstruować. Powiem, że w tamtym układzie administracji terenowej publicznej, kiedy wchodziła gmina, w 1990 r. było tak, że Kraków był pierwszym miastem, gdzie skomunalizowano transport publiczny – MPK. Ale na jaką rzecz został skomunalizowany? Z pozycji monopolu gmina Kraków skomunalizowała dla siebie, a przecież autobusy jeździły wokół w układzie metropolitalnym. Nie utworzył się związek komunalny, który miałby możliwość komunalizacji, tylko skomunalizowała dla siebie. Później z racji monopolu narzuciła także te elementy współpracy.

Myślę, że po piętnastu latach te relacje nieco inaczej zachodzą. Podejrzewam, że inaczej także zachodzą w Łodzi, w układzie Trójmiasta czy też w szacownym, bliskim mi, także rodzinnie, Wrocławiu.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski **Zastępca przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego** **i Polityki Regionalnej**

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Nie kryję, że zbliżamy się do końca. Zanim oddam głos senatorowi Piwońskiemu, bo on będzie uroczyście dokonywał podsumowania i zamknięcia naszego dzisiejszego spotkania, po pierwsze, chciałbym najserdeczniej w imieniu posłów i nie tylko, bo także tych wszystkich, którzy przygotowali projekt ustawy kompetencyjnej, podziękować za udział, za aktywność, za przekazane uwagi.

Tych uwag i propozycji jest naprawdę dużo, zaczynając od uwag profesora Kuleszy. Nie kryję, że wcześniej również z nim rozmawiałem na temat ewentualnych możliwych zmian, które mogły być uwzględnione w tym projekcie. Co mogło być przyjęte przez posłów, co jest jego zdaniem również możliwe do zaakceptowania przez większe grono niż jeden klub poselski. Pomimo wszystko jestem optymistą, zresztą do tej pory przynajmniej mnie się udawało, że na ogół to, do czego się w parlamencie brałem wraz z kolegami, nie tylko z mojej formacji, udawało nam się przeprowadzić. Nawet najtrudniejsze ustawy, a w tej kadencji mamy na sumieniu trzy, bo pierwsze to ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druga ustawa, nad którą też ładnych parę kadencji różni wojowali posłowie, ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta, no i trzecia, nie wiem czy nie najtrudniejsza momentami – ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy. To wszystko się udało.

Wydaje mi się, że tutaj też jest dobra atmosfera do tego, żeby tę ustawę w stanie pożądanym, przynajmniej w tym minimalnym kształcie przyjąć. Zgoda na to w zasadzie jest chyba wszystkich. Jest pozytywna opinia rządu, pozytywna opinia większości klubów parlamentarnych. Dzisiaj spotykamy się w Senacie z nadzieją, że Senat też nas będzie wspierał w tym dziele, i wówczas, kiedy ustawa już trafi po uchwaleniu do Senatu, to nie odrzuci jej, ale przyjmie, albo co najwyżej uzupełni o części istotne.

Dzisiejsza debata wykazała, że ustawa jest potrzebna, że jest oczekiwana. Oczekiwana nie tylko przez marszałków, ale również przez tych, którzy nie pracują w urzędach marszałkowskich i nie są członkami organów samorządu wojewódzkiego.

Wydaje się, że rzeczywiście można się zastanowić nad uzupełnieniem ustawy o te kwestie, które będą miały szansę uzyskać aprobatę i będą łatwe do przeprowadzenia. Nie wiem, czy akurat fundusze, fundacje, agencje taką szansę nam dają, ale podejmiemy taką próbę. Przyznam się, że to wraca

co pewien czas. Słynna Agencja Mienia Wojskowego, która niestety parę lat temu poległa tutaj w Senacie, na wniosek, zresztą zgodny, zgłoszony przez dwóch militarystów, jednego z Sojuszu Lewicy Demokratycznej, a drugiego z Unii Wolności, którzy bronili istnienia Agencji Mienia Wojskowego. Ale takich przypadków jest prawdopodobnie więcej i spróbujemy do tego się ustosunkować.

Bardzo ważną kwestią będzie podjęcie próby, bo ja nie wierzę, że nam się uda to w tej ustawie, określenia statusu wojewody, ograniczenia do tych funkcji, które przedstawiał Michał Kulesza. One, w moim przekonaniu, są pewnego rodzaju optimum. Ja nawet miałbym wątpliwość, czy wojewoda musi nadzorować gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa, czy tego ze zlecenia nie może robić na przykład ktoś w urzędzie marszałkowskim? Wojewodzie to tak, prawdę mówiąc, wcale do szczęścia nie jest potrzebne. A wydaje mi się, że marszałek mógłby być lepszym gospodarzem. Niech na tym coś zarobi, żeby wiedział, że mu się to opłaca, a pozostałe zyski niech odda do budżetu państwa. Wydaje mi się, że to byłoby rozwiązanie całkiem racjonalne i lepsze.

Problemem oczywiście pozostają relacje wzajemne. W mniejszym stopniu, w moim przekonaniu, dzisiaj relacje wzajemne pomiędzy wojewodą a marszałkiem, bo te da się uregulować w sposób prosty, ustawowo, natomiast będą powoli narastały problemy – i tego się troszeczkę boimy – relacji wzajemnych pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, zwłaszcza tą wojewódzką, regionalną i podstawowymi, czyli gminami. Mniej powiatami, bardziej gminami. Bo co byśmy mówili, to dzisiaj niestety pojawiły się warunki stwarzające zagrożenie jakiegoś podporządkowania jednostek samorządu gminnego jednostkom samorządu wojewódzkiego.

Wpływ na kontrakty wojewódzkie, wpływ na sposób dysponowania środkami funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest w samorządzie wojewódzkim tak duży i często suwerenny, że może rodzić konflikty. Notabene tego rodzaju konflikty mamy, najgłośniejszy jest chyba w Poznaniu, gdzie, co ciekawe, i samorząd miejski Poznania mówi, że samorząd wojewódzki ich oszukuje, bo daje więcej terenom wiejskim, a mniej czy za mało miastu, a samorządy gminne z kolei mówią, że jest na odwrót. Racja prawdopodobnie leży gdzieś pośrodku, jak zazwyczaj bywa, ale konflikt jest i się tli. Tego rodzaju konflikty mogą się pojawiać.

Rzecz ostatnia. O tym nie mówiliśmy co prawda, bo to mamy za sobą – działania dywersyjne w stosunku do pierwotnego projektu ustawy już były. One spowodowały to, że ustawa została wycofana z laski marszałkowskiej,

niemniej jednak, ze względu na wagę, znaczenie i konieczność przyjęcia tych rozstrzygnięć, ponowiliśmy tę próbę z dodatkowymi zabezpieczeniami, które już osobno wprowadziliśmy.

Mamy dzisiaj już pewne to, że przynajmniej zainteresowane resorty nie będą przeszkadzać, bo na ogół ta dywersja idzie od zainteresowanych resortów, a zwłaszcza urzędników tam pracujących. Jestem przekonany, że to zagrożenie dzisiaj już tak naprawdę nie powinno wystąpić. Toteż obiecuję państwu w imieniu kolegów posłów, którzy będą zaangażowani w pracę, że zrobimy wszystko, żeby ta ustawa w jak najlepszym kształcie jak najszybciej została uchwalona. Mam nadzieję, że przyda się polskim samorządom, że przyda się nam wszystkim, da szansę lepszemu wykorzystaniu tych możliwości, które przed nami się pojawiają, szansę lepszego wykorzystania zwłaszcza środków pomocowych. Notabene, trzeba powiedzieć głośno – my ustanowimy w tym roku rekord Europy, jeżeli chodzi o stopień wykorzystania środków unijnych. Będzie on bliski 100%.

Żadne państwo Unii Europejskiej po akcesji takiego stopnia wykorzystania pieniędzy unijnych nie osiągnęło. Zagrożenia oczywiście były, obawy były, zresztą głośno sygnalizowane. Ale okazuje się, że i samorzady, i jednak dobra polityka rządu, i chyba również odpowiednie przygotowanie wcześniej i ludzi, i służb, i projektów spowodowały, że ten rok będzie niespodziewanie bardzo efektywny. Oby tak było dalej.

Oddaję głos Zbyszkowi Piwońskiemu. Jeszcze raz dziękuję państwu.

Senator Zbyszko Piwoński
Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej

Podsumowanie

Szanowni Państwo!

Myślę, że podsumowaniem naszej dzisiejszej rozmowy będzie przyjęcie tej ustawy. To będzie właściwie moment, kiedy będziemy mogli sobie powiedzieć, że rozmowa nasza okazała się skuteczna, że te wątpliwości, które się pojawiły w czasie tej rozmowy, nie znajdują potwierdzenia w życiu.

Myślę, że wypowiedziami swoimi zarówno nasi prelegenci, jak i dyskutanci, zwłaszcza dyskutanci, potwierdzili zasadność takiego działania, bo właściwie nie słyszeliśmy prawie żadnego głosu sprzeciwu, ażeby podejmować działania. Być może spotykamy się w gronie ludzi akurat tak myślących, bo z pewnością moglibyśmy usłyszeć sprzeciw, gdyby wśród nas znaleźli się przeciwnicy. Do nich również skierowaliśmy zaproszenia, ale nie zechcieli z nich skorzystać.

Senacka komisja – nawiązując do wypowiedzi swego kolegi współprzewodniczącego – podjęła pracę równolegle. Nasze Biuro Legislacyjne przygotowało na użytek komisji materiały porównawcze, które nam ułatwią pracę nad nimi i z uwagi na to, że takie są obwarowania konstytucyjne, że Senat już na etapie procedowania nie może wprowadzać nowych rozwiązań, doszliśmy do wspólnego porozumienia, że jeżeli zrodzą się u nas takie propozycje, to my wcześniej je przekazemy do sejmowej komisji, ażeby tym samym uniknąć wątpliwości, czy takie czy inne rozwiązanie będzie miało swoją zasadność konstytucyjną. Myślę, że między innymi to, że razem organizowaliśmy to dzisiejsze spotkanie, potwierdza, że w tym duchu będzie ta praca przebiegała.

Pojawiło się tu wiele nowych propozycji i w pełni podzielamy zdanie, że te zapisy ustawowe wymagają jeszcze pewnego oglądu, aczkolwiek podzielam też obawy, że jeżeli za dużo byśmy chcieli, to możemy mieć większy opór materii. Dwa głosy wyrażały swoisty żal z ostatniej naszej praktyki

– mówię o wypowiedzi panów senatorów Zychowicza i Huskowskiego. Myślę o naszym złym doświadczeniu, kiedy w Senacie nasza komisja i komisja rolnictwa, którą do tego przekonaliśmy, przyjęły stanowisko o przemieszczeniu doradztwa rolniczego od wojewody do marszałka. Okazało się, że jednak oddziaływanie resortu było tak silne, że kilkoma głosami nawet wspólne stanowisko komisji samorządowej i rolnictwa nie zostało zrównoważone głosami przeciwnymi.

(Głos z sali: Mimo wsparcia klubu jeszcze na dodatek.)

Słusznie. Także zapewnienia, że taka poprawka w Sejmie zostanie przyjęta. To potwierdza to, że nie jest to łatwe działanie, że mamy przed sobą duży opór materii, że będziemy musieli tutaj toczyć niejedną jeszcze dyskusję, ażeby uzyskać określony cel.

Pojawiał się dość często w wypowiedziach wątek służby cywilnej. Bardzo mi odpowiada ta myśl, którą wyraził pan minister Pastwa na temat certyfikatu, bo to mogłoby stanowić swoiste zabezpieczenie. Sygnalizował tu już pan poseł Dziewałtowski, że ustawa, o której mówiła pani Frister, bo faktycznie myśmy nad nią w tej sali dyskutowali, spotkała się ze strasznym oporem ze strony nie administracji tym razem, tylko korporacji samorządowych. Tak że to, co w tej chwili jest, w pełni podzielam tę opinię, to naprawdę jest dużo, co można dziś zrobić. I nie chcemy więcej. Niewykluczone, że kolejny etap może doprowadzić do tego. Ale jeżeli na to nałożyć tę propozycję pana ministra Pastwy, myślę, że chyba osiągnęlibyśmy cel i tym samym uniknęlibyśmy tej swoistej huśtawki, która następuje co cztery lata, że dokonuje się zmian w tym wszystkim.

To tyle, co chciałbym na koniec do naszej rozmowy dodać.

Serdecznie dziękuję wszystkim państwu, zarówno tym, którzy zechcieli nam pomóc i podzielili się swoimi uwagami w swoich referatach, później biorących udział w dyskusji, jak i wszystkim, którzy z naszego zaproszenia skorzystali. Zwyczajem naszym jest, że ukaże się wydawnictwo, które będzie zawierało zarówno wystąpienia, jak i wypowiedzi państwa. Będzie to dobry materiał, kiedy będziemy dyskutowali nad tą właśnie ustawą.

Raz jeszcze serdecznie dziękuję. Przypomina mi pan poseł Dziewałtowski o życzeniach, bo spotykamy się pod koniec roku. Składam więc najlepsze życzenia świąteczne i noworoczne.

Serdecznie dziękuję i na tym kończę nasze spotkanie. Dziękuję bardzo.

Materiały opracowano na podstawie nieautoryzowanego zapisu stenograficznego konferencji, z zastosowaniem niezbędnych skrótów redakcyjnych.

Materialy

Dylematy polityki regionalnej

Wprowadzenie

Polityka regionalna do 1999 roku i powstania samorządnych polskich regionów w wyniku reformy samorządowej była obszarem obejmującym działania struktur rządowych w stosunku do 49 województw wówczas istniejących, przy czym w zasadzie każdy resort uprawiał samodzielnie własną politykę w stosunku do regionów, często nawet inne były resortowe podziały kraju na obszary zdekoncentrowanych działań. Oprócz podstawowego podziału administracyjnego kraju na 49 województw, funkcjonowało szereg innych podziałów specjalnych (7 jednostek RZGW, 17 izb skarbowych, etc.), w wyniku których polityka resortów w stosunku do niewielkich wówczas jednostek wojewódzkich była trudno identyfikowalna. Politykę rządu próbował koordynować wojewoda, który jako przedstawiciel rządu na terenie województwa podejmował działania wspólne z sejmikiem – wojewódzką reprezentacją samorządów gminnych. Efekty tego były bardzo ograniczone i dominacja polityk resortowych nad podejściem horyzontalnym, charakterystycznym dla polityki regionalnej, była miazdząca.

W reformie 1999 roku stworzono, zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, podmioty – województwa samorządowe – uprawnione do prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju regionalnego i będące partnerem dla rządu w sprawach rozwoju własnych obszarów terytorialnych. Wykreowanie samorządu województwa, jasne przyporządkowanie mu zadań związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym nie zostało uzupełnione o przekazanie odpowiednich środków finansowych na działa-

nia prorozwojowe, gdyż wprowadzona wraz z reformą ustawa o dochodach jst była w zasadzie przekazaniem do województw tej części wydatków z budżetu państwa, które były związane z finansowaniem przekazanych zadań z zakresu administracji świadczącej oraz w zakresie środków związanych z realizowanymi na terenie województw inwestycjami centralnymi. W efekcie stworzono warunki do powstania nowych elit politycznych na poziomie województw, które zostały pozbawione rzeczywistych możliwości podejmowania znaczących działań rozwojowych. Wymiarem finansowym oraz zbiurokratyzowaniem zdezawuowano ideę kontraktów wojewódzkich, a przypisane ministrowi ds. rozwoju regionalnego kompetencje koordynacyjne w stosunku do polityk branżowych okazały się całkowicie nieegzekwowalne, doprowadzając do kompromitacji ideę utworzenia odrębnego ministerstwa ds. rozwoju, budownictwa, etc.

W efekcie nadzieją regionów na istotną zmianę tej sytuacji po fiasku kolejnych zmian ustawy o dochodach jst w zakresie zwiększenia środków na rozwój województw stały się środki Unii Europejskiej. Powstanie ZPORR – Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego – jest pewną pozytywną odpowiedzią na oczekiwania regionów w sprawie stworzenia możliwości do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Prawdę mówiąc ZPORR i środki unijne stały się również unikalną szansą dla rządu do zbudowania własnej polityki w stosunku do regionów nie bazującej na sumie prostej polityk resortowych. ZPORR został zaakceptowany przez samorządy województw jako rozwiązanie przejściowe na lata 2004–2006, natomiast istotne dla regionów z punktu widzenia politycznego i prestiżowego stało się uzyskanie w kolejnym okresie programowania środków unijnych na lata 2007–2013 urzeczywistnienia 16 regionalnych programów operacyjnych. Również po stronie rządu dylemat: jeden zintegrowany program czy 16 regionalnych programów operacyjnych rozwoju regionalnego jest jednym z najważniejszych dylematów do szybkiego rozstrzygnięcia.

Z tym dylematem w pewien sposób związana jest zarówno konferencja zorganizowana przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu na temat wzajemnych relacji administracji rządowej i samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy w regionie, jak i projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, który wniosła pod obrady Sejmu grupa posłów. Relacje między przedstawicielami władzy publicznej w województwie, podział kompetencji i zadań między administracją rządową i samorządowymi władzami województwa i powiatu, jak przedstawi po-

niżej zaprezentowana analiza, odgrywa ważną rolę przy rozstrzygnięciu dylematu 1 czy 16 programów operacyjnych rozwoju regionalnego.

Diagnoza sytuacji politycznej i uwarunkowań realizacji regionalnych programów operacyjnych na poziomie wojewódzkim

W naszym wewnętrznym polskim wymiarze najważniejsze jest rozpoznanie wszystkich istotnych zagrożeń i barier, które mogą być przeszkodą w osiągnięciu sukcesu 16 programów operacyjnych rozwoju regionalnego na poziomie województw.

Obecnie na szczeblu regionalnym mamy drugą kadencję samorządów województw w jej połowie kadencji. Władze samorządowe tej kadencji są całkowicie odpowiedzialne zarówno za wdrożenie swojej części ZPORR 2004 – 2006 w jego pierwszych 3 latach (co przesądzi o sukcesie lub braku sukcesu wykorzystania tych środków) oraz za ewentualne przygotowanie wszystkich dokumentów planistycznych składających się na własny program rozwoju regionalnego województwa na lata 2007 – 2013. Sytuację powyższą należy uznać za korzystną, gdyż w trakcie przygotowania i negocjacji dokumentów planistycznych będzie zachowana ciągłość działań i nie będzie zagrożenia ewentualnych zmian związanych z wynikami wyborów.

Należy jednak ze szczególną dobitnością podkreślić, że pierwszoplanowym zadaniem zarządów województw jest bardzo dobra implementacja wojewódzkiej części ZPORR 2004 – 2006, gdyż jakiegokolwiek problemy i wystąpienie braku możliwości wykorzystania środków nawet w jednym województwie będą koronnym argumentem na rzecz dalszego utrzymania jednego zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego. W przypadku nieudanego wdrożenia ZPORR w nawet tylko jednym województwie i przy wystąpieniu konieczności przesunięcia niewykorzystanych środków do innych województw pozbawimy się możliwości przekonywania KE do zasadności wprowadzania 16 regionalnych programów operacyjnych w okresie programowania 2007 – 2013.

Analiza obecnej sytuacji na poziomie wojewódzkim wskazuje na szereg mankamentów i słabości, które mogą stać się poważnymi zagrożeniami w urzeczywistnieniu idei 16 regionalnych programów operacyjnych rozwoju regionalnego. Przede wszystkim należy zauważyć, że samorządy woje-

wództw w zasadzie są pozbawione dochodów własnych umożliwiających aktywne i samodzielne prowadzenie prorozwojowej polityki regionalnej. Na kofinansowanie projektów w ramach realizacji ZPORR w latach 2004 – 2006 województwa muszą uzyskać specjalne wsparcie z budżetu państwa oraz prowadzić montaż finansowy bazujący na środkach finansowych gmin. Wprowadzona w 1999 roku reforma samorządowa na szczeblu wojewódzkim i powiatowym miała być wsparta nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jst) w miejsce przejściowego rozwiązania ustawowego przyjętego na pierwsze 2 lata po reformie. Obecnie w dalszym ciągu obowiązuje z niewielkimi modyfikacjami rozwiązanie przejściowe, a trudności ze zbilansowaniem budżetu państwa blokują uchwalenie rozwiązań odpowiadających oczekiwaniom samorządów. W zasadzie dochody własne województw, które w 2001 r. stanowiły 13 % ich budżetu, zaledwie wystarczają na dofinansowanie nałożonych na samorząd województwa zadań stałych, takich jak utrzymanie jednostek kultury, opieki społecznej, etc. Dodatkowo samorządom województw zostały przekazane szpitale ponadpowiatowe, które przy załamaniu się kolejnych reform opieki zdrowotnej generują poważne zadłużenie, za które pośrednio odpowiedzialny jest samorząd województwa. Podsumowując, dzisiejsza sytuacja finansów samorządu województwa nie sprzyja urzeczywistnieniu idei odrębnych programów operacyjnych rozwoju regionalnego województw i przejęcia przez samorządy województw odpowiedzialności za ich implementację.

Analiza sytuacji w samorządach województw wskazuje, że w większości województw zarządy nie posiadają większości w sejmiku i funkcjonują na zasadzie zarządów posiadających poparcie mniejszościowe tylko dzięki dalekowzrocznemu zapisowi autorów ustawy o samorządzie województwa, że zarząd województwa można odwołać większością 3/5 głosów. Dodatkowo sama pozycja marszałka w zarządzie województwa jest też niezbyt mocna, gdyż w zdecydowanej większości spraw może być przegłosowany przez pozostałych członków zarządu województwa. Sytuacja mniejszościowych zarządów województw powoduje, że marszałek jest przewodniczącym zarządu, w którym część członków zarządu nie jest lojalna w stosunku do niego, a mniejszościowy układ koalicyjny wokół marszałka jest za słaby, aby dokonać zmian personalnych w zarządzie województwa. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca udanie rozwiązał kwestię stabilności zarządów województw, natomiast nie zapewnił spójnego i skutecznego funkcjonowania zarządu wyznaczanego przez marszałka. Marszałek praktycznie nie ma możliwości zmiany podziału kompetencji między członkami zarządu czy też odsunięcia od prowadzenia spraw członka zarządu. Stwarza to sy-

tuację słabego zarządu, która może być zagrożeniem przy wdrażaniu wykorzystania funduszy unijnych i planowaniu rozwoju regionalnego dla następnego okresu.

Kolejnym słabym punktem samorządów województw (ale i też pozostałych szczebli samorządu terytorialnego) jest brak mechanizmów zapewniających stabilność, profesjonalność i apolityczność samorządowego aparatu urzędniczego. Brak rozwiązań dotyczących wprowadzenia służby cywilnej w administracji samorządowej, które zapewniałyby jej profesjonalizację oraz stabilność przy zmianie politycznej wywołanej wynikami wyborów, jest wskazywany – przez administrację KE – jako poważna słabość polskiego układu samorządowego. Z kolei bardzo upolityczniona – przez fakt zatrudniania przede wszystkim osób z własnego ugrupowania politycznego (patrz umowy koalicyjne zawierające podziały miejsc pracy w urzędzie marszałkowskim) – administracja samorządowa staje się z natury rzeczy mało atrakcyjnym miejscem pracy dla wartościowych specjalistów, którzy nie mogą zaakceptować tak mało racjonalnych kryteriów zatrudniania i awansu oraz permanentnej niestabilności zatrudnienia przy kolejnej zmianie politycznej. Opisana sytuacja nie sprzyja powstawaniu w regionalnych samorządowych urzędach publicznych silnego zaplecza intelektualnego zajmującego się programowaniem regionalnym w standardach Unii Europejskiej. Absorpcja środków unijnych wymaga strategicznego myślenia na temat rozwoju regionu, a takie podejście winno znajdować odzworowanie w dokumentach przedkładanych Komisji Europejskiej. Należy podkreślić, że przy 16 regionalnych programach operacyjnych na poziomie województw rola ministra gospodarki będzie bardziej koordynacyjna, a cały ciężar przygotowania i negocjacji dokumentów programujących będzie spoczywać na organach samorządów województw. Ważne jest zatem, aby przedsięwzięcia przeznaczone do finansowania w ramach regionalnych programów operacyjnych nie były zbiorem projektów, których koszty sumują się do wielkości alokacji finansowej programu, ale aby stanowiły urzeczywistnienie pewnych działań strategicznych generujących możliwie duży efekt wartości dodanej. Programowanie na lata 2004–2006 było działaniem nietypowym zarówno ze względu na krótki okres (odbiegający od standardowych horyzontów planowania wsparcia strukturalnego), jak i znacznie skróconą listę działań wybieranych do finansowania, a także uproszczony system wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. Z tego powodu już obecnie (początek 2005 roku) należy podjąć prace nad nowymi strategiami rozwoju województw o horyzoncie czasowym 2015, następnie intensywne prace nad wojewódzkimi programami operacyjnymi na lata 2007–2013.

Następnym trudnym punktem poziomu wojewódzkiego jest współpraca wojewoda – zarząd województwa. Od roku 1994 następowało stopniowe upolitycznienie stanowiska wojewody. Z najwyższego urzędnika reprezentującego rząd na terenie województwa stał się politycznym bytem automatycznie odchodzącym z odejściem rządu. W efekcie stanowisko to jest obecnie „łupem politycznym” i z reguły jest automatycznie obsadzone przez polityków lokalnych ściśle związanych z opcją rządzącą. Są to często osoby, które traktują pobyt w urzędzie wojewódzkim jako swoisty etap w karierze politycznej, na ogół prowadzący – w następnym etapie – do wyborów do parlamentu. Tacy politycy koncentrują się głównie na działaniach zwiększających ich popularność i rozpoznawalność (mass-media) oraz umacnianiu swojej pozycji wewnątrzpartyjnej poprzez rozdysponowanie stanowisk zgodnie z kluczem partyjnym lub koalicyjnym. Takie poczynania obserwuje się w kilku kolejnych koalicjach rządowych. Wojewodowie często wchodzą w konflikt z marszałkami i zarządami województw z racji politycznych ambicji, wypowiadając się lub recenzując publicznie działania samorządu województwa z zakresu rozwoju regionalnego. Ten ambicjonalno-polityczny konflikt ma miejsce bez względu na to, czy marszałek i wojewoda są z tego samego, czy z przeciwnych obozów politycznych. Zwykle zainteresowanie regionalnych polityków powołanych na stanowisko wojewody zadaniami przypisanymi wojewodzie jest niewielkie, a np. z nadzoru nad działalnością uchwałodawczą samorządu czyni się często narzędzie do działań politycznych. Premier często ma problemy z dyscyplinowaniem swoich partyjnych kolegów, zwłaszcza jeśli jego polecenia kolidują z lokalnymi interesami. Taki system nie jest sterowalny. Należy pamiętać, że w obszarze środków UE działania wojewody i marszałka muszą być komplementarne. Pierwszy jest osobą wiodącą, ale tylko w obszarze monitorowania i rozliczania środków europejskich (polskich oczywiście też), drugi jest wiodący w programowaniu i wdrażaniu realizacji projektów finansowanych w ramach wsparcia z funduszy UE. Obecnie część urzędów wojewódzkich i wojewodów wchodzi w obszar kreowania polityki regionalnej, a więc obszar marszałka województwa, natomiast w odpowiedzi marszałkowie województw postulują całkowite wyeliminowanie wojewody i jego służb z przepływów i rozliczania środków unijnych. Obie te postawy należy uznać za szkodliwe i nieuzasadnione. Również administracja KE dostrzega konflikt między urzędem wojewody i marszałka i wskazuje na wynikające z niego zagrożenia dla implementacji sektorowych programów operacyjnych i ZPORR 2004 –2006. Należy zatem znaleźć rozwiązania systemowe oraz funkcjonalne, które

wyeliminują to zagrożenie z obszaru programowania i wykorzystania środków UE.

Analizując aktualną sytuację prawną należy również zauważyć, że bardzo ważnym elementem wpływającym na prawdopodobieństwo sukcesu wprowadzenia 16 regionalnych programów operacyjnych są niezbędne zmiany w ustawie o finansach publicznych, które powinny pozwolić na uelastycznienie gospodarowania środkami publicznymi. W pierwszej kolejności powinno to dotyczyć wprowadzenia możliwości wieloletniego programowania wydatków publicznych nie tylko na projekty i programy inwestycyjne, ale również na programy o nieinwestycyjnym charakterze. Wieloletnie programowanie wydatków budżetowych istnieje obecnie jedynie w formie indykatywnej, gdyż podstawowymi obowiązującymi aktami są ustawa budżetowa i uchwały budżetowe samorządów, które określają wydatki na kolejny rok kalendarzowy.

W połączeniu z regulacjami ustawy – Prawo zamówień publicznych funkcjonuje w naszym kraju bardzo skomplikowany i mało efektywny mechanizm przygotowania i realizacji inwestycji wieloletnich. Bez zmiany tego mechanizmu przez odpowiednie zmiany zapisów ustaw o finansach publicznych i o zamówieniach publicznych bardzo trudno będzie wykorzystać sprawnie i szybko środki pomocowe UE w latach 2004 – 2006, a także będzie to stanowiło poważne utrudnienie w urzeczywistnianiu i realizacji odrębnych programów operacyjnych regionalnych na szczeblu wojewódzkim w następnym okresie planistycznym.

Problem absorpcji środków ze wsparcia unijnego mógłby być w pewnej części rozwiązywany przez wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp) jako nowoczesnego i wspieranego ideowo przez KE sposobu realizacji zadań publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne, jako sposób na rozwiązywanie problemów w obszarze usług publicznych, jest w Polsce – w aktualnym systemie prawnym – praktycznie nie do zrealizowania. Obowiązujący system prawny w zakresie zamówień publicznych wskazuje, że znalezienie partnera powinno mieć miejsce w drodze przetargu publicznego, co w tym przypadku jest rozwiązaniem co najmniej dziwnym. Następnie cały system definiowania inwestycji publicznych jest tak skonstruowany, że ppp staje się najtrudniejszą ścieżką do osiągnięcia celu, jakim jest dostarczenie usług publicznych o jak najwyższej jakości za jak najniższą cenę. Zarówno instytucje publiczne (NFOŚ, inne agencje), jak i instytucje wdrażające wsparcie finansowe UE preferują przyznawanie pomocy w postaci grantu na rzecz podmiotu czysto publicznego, stawiając projekty realizowane w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego na dalszym miej-

scu. Z tego powodu mamy w kraju jedynie pojedyncze przypadki stosowania takiego partnerstwa. Dodatkowo obszar ten, przez jego negocjacyjny charakter z jednym wybranym podmiotem prywatnym, jest narażony na zarzuty ze strony opozycji o działania na korzyść jednego wybranego podmiotu.

Współpraca z partnerami samorządowymi, podmiotami gospodarczymi, środowiskiem biznesu, organizacjami pozarządowymi, instytucjami akademickimi, samorządowymi organizacjami zawodowymi i gospodarczymi jeszcze obecnie nie jest odpowiednio dobrze rozwinięta. W wielu przypadkach jest to powodowane słabością wymienionych partnerów społecznych i gospodarczych, ale jednak podstawowym problemem jest brak tradycji i dobrych praktyk w zakresie współpracy z tymi partnerami. Administracja samorządowa często podchodzi do tej współpracy w taki sposób, w jaki zarzuca administracji rządowej podejście do samorządu terytorialnego, a więc formalnie, bez szczerego dialogu i poszanowania równości stron. A przecież członkostwo w Unii Europejskiej wymusza wyższe standardy współdziałania z partnerami społecznymi i jest to przedmiotem oglądu KE przy analizowaniu i akceptacji programów operacyjnych. Każdy dokument strategiczny przygotowany w regionie powinien być poddany szerokiej konsultacji z partnerami, a komitety monitorujące powinny być uruchomione jak najszybciej w składach odzwierciedlających rzeczywiste liczenie się z opinią partnerów społecznych i gospodarczych.

Dalsze problemy, które powinny być rozwiązane na szczeblu regionalnym, to znalezienie formuły rozszerzenia zasady partnerstwa i jasnego określenia zobowiązań i praw stron wynikających z kontraktu wojewódzkiego na samorządy powiatowe i gminne leżące na obszarze województwa. Dzisiaj partnerstwo w tych obszarach jest wymuszone tym, że wojewódzki szczebel samorządowy nie ma do dyspozycji wystarczającej ilości własnych środków finansowych.

Poważnym problemem i zagrożeniem dla efektywnej i wiarygodnej samorządności jest powszechność zachowań korupcyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Jest to szczególnie rodzaj niebezpieczeństwa, gdyż KE w przypadku stwierdzenia konieczności zwiększenia swojego nadzoru nad prawidłowością wydatkowania pieniędzy podatników europejskich będzie preferowała rozwiązania bardziej scentralizowane jako łatwiej poddające się nadzorowi i kontroli jej służb. Nasze wewnętrzne niebezpieczeństwo będzie polegało na tym, że ze względu na decentralizację zarządzania funduszami strukturalnymi na poziom państw może to oznaczać konieczność zwrotu przez Polskę znaczących alokacji ze względu

na tzw. nieregularności, gdzie pod tym terminem ukrywa się wszelkie wydanie środków pomocowych niezgodnie z uzgodnionymi i zaakceptowanymi procedurami. Dodatkowo należy podkreślić, że KE przykładą bardzo dużą wagę do jawności i prawidłowości wydawania środków wsparcia wspólnoty, nawet kosztem opóźnienia realizacji zadań i zarzutów o opieszałość.

Ważnym problemem wymagającym pewnych rozstrzygnięć na szczeblu rządowym w sprawie polityki regionalnej jest znalezienie rozwiązania optymalnego w zakresie programowania, podejmowania działań i odpowiedzialności za rozwój obszarów wiejskich. W dokumentach planistycznych na lata 2004 – 2006 można dostrzec działanie dwóch ośrodków decyzyjnych w każdym miejscu kraju, na dodatek bez zapewnienia dostatecznej koordynacji programowania i działań. Naturalnym ośrodkiem są właściwi terytorialnie marszałkowie i zarządy województw dysponujący wsparciem na realizację wojewódzkiej części ZPORR 2004 – 2006, drugim jest minister rolnictwa oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która posiada silne oddziały regionalne w każdym województwie i szereg struktur na szczeblu powiatów. W okresie przygotowywania dokumentów programujących na okres 2004 – 2006 nie doszło do daleko idącej koordynacji działań tych ośrodków decyzyjnych, ale jedynie do pobieżnej generalnej koordynacji i eliminacji widocznych nonsensów, którą próbował dokonać minister gospodarki jako odpowiedzialny za cały ZPORR i właściwy ds. polityki regionalnej. Środki na rozwój obszarów wiejskich są zatem umieszczone w dwóch różnych programach operacyjnych, gdyż środki zapisane w ZPORR uzupełnia blisko 1 mld EURO na lata 2004 – 2006 wpisane w sektorowym programie operacyjnym – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich. Należy podkreślić, że nie podlega najmniejszym zastrzeżeniom dysponowanie i wyłączność ministra rolnictwa w stosunku do działań wspierających transformację produkcji w tym sektorze, natomiast trudno sobie wyobrazić zarządzanie rozwojem regionalnym w województwie bez posiadania decydującego wpływu na kształtowanie rozwoju obszarów wiejskich. Ten konflikt kompetencji i odpowiedzialności między Ministrem Rolnictwa i samorządami poszczególnych województw powinien być rozstrzygnięty jednoznacznie na rzecz wzmocnienia kompetencji samorządów województw do działań w tym obszarze i zobligowania Ministra Rolnictwa do uzgadniania z zarządem województwa działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich na terenie województwa. Alokacja środków z sektorowego programu operacyjnego (SPO) – Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich powinien być uzgadniany przez ARiMR z marszałkiem i zarządem województwa.

Na koniec należy również zastanowić się, czy w przypadku urzeczywistnienia idei 16 wojewódzkich programów operacyjnych nie należałoby wzmocnić kompetencji województwa samorządowego w zakresie planowania przestrzennego. Spójność przestrzenna województwa nie może być skutecznie realizowana przez samorząd województwa bez przypisania pewnych kompetencji stanowiących w zakresie planowania przestrzennego szczeblowi regionalnemu. Obecnie jedynym decydentem w tym obszarze jest samorząd gminny, który posiada prawo do ustanawiania planów przestrzennego zagospodarowania jako aktów prawa lokalnego. Pewne interwencyjne prawa przypisano wojewodzie, który w przypadku ważnych przedsięwzięć rządowych może wymóc na gminie dokonanie odpowiednich zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Samorząd województw, który przejmie, w przypadku realizacji regionalnego programu operacyjnego, pełną odpowiedzialność za jego realizację, nie posiada skutecznych mechanizmów umożliwiających rozpoczęcie realizacji takich przedsięwzięć poprzez wprowadzenie ich do lokalnego planu zagospodarowania przestrzennego. Takie mechanizmy powinny być wprowadzone w przypadku istnienia wojewódzkiego programu operacyjnego rozwoju regionalnego.

Rekomendacje zmian instytucjonalnych i funkcjonalnych dla wprowadzenia 16 regionalnych programów operacyjnych w okresie programowania 2007–2013*

Na podstawie przeprowadzonej analizy można przedstawić rekomendacje działań, które powinny zostać podjęte, aby stworzyć dobre warunki do urzeczywistnienia 16 regionalnych programów operacyjnych w okresie planistycznym 2007–2013 w miejsce jednego zintegrowanego programu rozwoju regionalnego, który jest realizowany w okresie 2004–2006. Rekomendacje te można podzielić na kilka grup. W pierwszej grupie przedstawione będą rekomendacje niezbędnych zmian instytucjonalnych i funkcjonalnych. W następnej kolejności zostaną przedstawione istotne rekomendacje

* Zaktualizowany tekst na podstawie: Janusz Zaleski, Warunki urzeczywistnienia 16 regionalnych programów operacyjnych w Polsce w okresie programowania 2007-2013, ekspertyza wykonana dla ministra gospodarki, pracy i polityki socjalnej, październik 2003.

generalne, które wydają się istotne dla osiągnięcia sukcesu w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych kolejnego okresu planistycznego.

W ramach podstawowych rekomendacji należy wymienić konieczność działań w następujących strategicznych kierunkach:

1. reformy finansów publicznych, która stworzy szczeblowi regionalnemu – województwom samorządowym – rzeczywistą możliwość samodzielnego współfinansowania regionalnych programów operacyjnych przez stworzenie odpowiadającego temu systemu dochodów własnych – nowa ustawa o dochodach jst.;

2. zmodyfikowania ustawy o NPR na podstawie doświadczeń wdrażania w latach 2004 i 2005 i zdefiniowania zasad i mechanizmów prowadzenia polityki regionalnej w naszym kraju przez stworzenie ustawy określającej zasady prowadzenia polityki regionalnej w państwie w taki sposób, aby znowelizowana ustawa obejmowała środki wsparcia UE i możliwość implementacji 16 regionalnych programów operacyjnych;

3. stworzenia służby cywilnej w samorządzie terytorialnym, aby wyodrębnić i ustabilizować urzędniczą część administracji samorządowej i tym samym stwarzać warunki do budowania administracyjnych zdolności (*administrative capacity*) do sprawnego przygotowywania, wdrażania i monitorowania realizacji regionalnych programów operacyjnych – nowa ustawa o samorządowej służbie cywilnej;

4. stworzenia podstaw prawnych dla wieloletniego programowania budżetowego w sposób zgodny z systemem wieloletniego programowania obowiązującego w UE, aby powstały rzeczywiste możliwości dobrego planowania i realizacji wieloletnich projektów inwestycyjnych i nieinwestycyjnych, które są podstawą wykorzystania środków wsparcia UE – nowelizacja ustawy o finansach publicznych;

5. wyeliminowania politycznych konfliktów i rywalizacji na szczeblu wojewódzkim między marszałkiem jako przewodniczącym zarządu województwa a wojewodą poprzez stworzenie apolitycznego korpusu wojewodów i zredefiniowanie kompetencji wojewody w taki sposób, aby jego funkcja ściśle się wiązała z reprezentowaniem rządu w terenie i wykonywaniem wynikających z tego zadań nadzorczych i administracyjnych – nowelizacja ustawy o rządowej administracji na terenie województwa;

6. wzmocnienia ustrojowego samorządu województwa poprzez wzmocnienie kompetencji i inny podział odpowiedzialności za realizację zadań publicznych między szczeblami samorządu terytorialnego – województwem, powiatem i gminą – w taki sposób, aby stwarzało to optymalne warunki do dobrej i partnerskiej współpracy w ramach przygotowania i reali-

zacji regionalnego programu operacyjnego, przy zachowaniu wiodącej roli samorządu województwa – nowelizacja ustaw ustrojowych i ustawy o podziale kompetencji między administrację rządową i poszczególne szczeble samorządu terytorialnego;

7. przesądzenia systemowego, kto ma ponosić odpowiedzialność i posiadać w związku z tym kompetencje i instrumenty polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – czy to ma być zadanie samorządu województwa jako integralna część polityki rozwoju województwa, czy to ma być zadanie ministra rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich jako dysponenta i odpowiedzialnego za realizację programu operacyjnego rozwoju obszarów wiejskich – nowelizacja odpowiednich ustaw;

8. wzmocnienia pozycji marszałka w zarządzie województwa, aby zwiększyć w istotny sposób efektywność zarządzania województwem i stworzyć warunki, aby marszałek był autentycznym liderem zarządu województwa i mógł efektywnie realizować politykę, w tym w szczególności związaną z regionalnym programem operacyjnym, posiadając silne wsparcie w zarządzie;

9. stworzenia warunków do wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego przez usunięcie istniejących barier prawnych,

10. ustanowienia rozsądnych rozwiązań antykorupcyjnych, aby patologiczny obszar w zakresie dotyczącym przygotowanie i realizację regionalnych programów operacyjnych był zminimalizowany,

11. przygotowania regionalnych instrumentów do analizowania i oceniać różnych wariantów polityk gospodarczych na szczeblu regionalnym, dających możliwość przeprowadzania ocen *ex ante* i *ex post* w ramach modelowania makroekonomicznego na szczeblu mezzò – województwa samorządowego, a także analizowania interregionalnych oddziaływań między gospodarkami województw i wpływu szczebla regionalnego na gospodarkę całego kraju – implementacje wojewódzkie modelu HERMIN lub podobnej metodologii modelowania;

12. wzmocnienia szczebla regionalnego w obszarze planowania przestrzennego na terenie województwa, aby ten ważny instrument w zakresie kreowania rozwoju regionalnego i przygotowania do realizacji zadań regionalnych programów operacyjnych był efektywny;

13. wzmocnienia szczebla regionalnego w obszarze programowania i implementacji programów operacyjnych, w szczególności urzędów marszałkowskich, aby marszałek województwa i zarząd dysponował sprawnym i efektywnym aparatem do przygotowania i realizacji regionalnego programu operacyjnego;

14. przeprowadzenia skutecznej reformy systemu ochrony zdrowia, która w znacznym stopniu pozwoli samorządowi województwa skoncentrować uwagę na zagadnieniach rozwoju regionalnego i wykorzystania do realizacji tego rozwoju regionalnego programu operacyjnego zamiast ciągłego angażowania się w rozładowywanie napięć związanych z niedrożnością tego systemu.

Przedstawione powyżej rekomendacje są bardziej szczegółowo przedstawione w ekspertyzie wykonanej dla ministra gospodarki i pracy* oraz w raporcie wykonanym dla ministra spraw wewnętrznych i administracji** w ramach projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej” finansowanego z pożyczki Banku Światowego. Obecnie będą omówione te z nich, które wiążą się z relacjami i podziałem zadań i kompetencji w terenowej administracji publicznej na poziomie województwa.

Ad. 1.

W zakresie nowej ustawy o dochodach jst szereg podstawowych zaleceń sformułował zespół referencyjny ekspertów działający przy MSWiA w ramach projektu wspierania rozwoju obszarów wiejskich finansowanego z pożyczki Banku Światowego. Postulaty zmian w systemie dochodów samorządowych winny mieć trzy zasadnicze cele:

- konsolidację dochodów i zniesienie ograniczeń w swobodnym kształtowaniu struktury wydatków,
- zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnej puli dochodów samorządowych,
- zniesienie zbędnych ograniczeń w gospodarowaniu środkami budżetowymi.

W celu konsolidacji dochodów samorządowych można:

- przekształcić zadania zlecone jst z mocy ustaw w obowiązkowe zadania własne, znosząc jednocześnie formę dotacji na zadania zlecone i zastępując dochody jst z tego tytułu innymi rozwiązaniami dochodów własnych,
- zlikwidować wszystkie samorządowe fundusze celowe, a pobierane przez nie dochody włączyć do odpowiednich budżetów samorządowych –

* Janusz Zaleski, Warunki urzeczywistnienia 16 regionalnych programów operacyjnych w Polsce w okresie programowania 2007–2013, ekspertyza wykonana dla ministra gospodarki, pracy i polityki socjalnej, 2003.

** Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., Identyfikacja podstawowych barier prawnych efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej, IbnGR, Warszawa 2004.

oczywiście z jednoczesnym przejściem przez budżet jst finansowania zadań przypisanych dotychczas funduszom.

Już dzisiaj w kilku województwach zasoby finansowe WOFŚ przekraczają wielkość budżetu województwa. Powyżej wskazane działania w zasadzie nie zwiększają dochodów jst. Jednak zgromadzenie wszystkich należnych jst środków w budżecie i zniesienie ograniczeń w ich wykorzystywaniu powinno pozwolić samorządom na bardziej efektywne gospodarowanie środkami. Temu samemu celowi winny służyć zmiany w przepisach określających zasady gospodarki budżetowej jst. W pierwszej kolejności należy zmodyfikować limity zadłużenia jst, które obecnie dla jednostek słabych są zbyt liberalne, natomiast dla najbogatszych gmin stanowią zbędne ograniczenie, hamujące możliwość szybkiego inwestowania. Należy rozważyć istotne modyfikacje następujących obowiązujących obecnie zasad:

— zniesienie „reguły 60%”, określającej górną granicę relacji długu jst do jej rocznych dochodów budżetowych,

— modyfikację „reguły 15%”, określającej górną granicę relacji wydatków i rozchodów związanych z długiem jst do jej rocznych dochodów budżetowych, polegającą na powiązaniu limitu zadłużenia dla konkretnej jednostki z jej sytuacją finansową i strukturą budżetu, możliwością obsługi zadłużenia,

— wyłączenie z limitów zobowiązań zaciąganych w celu prefinansowania wydatków podlegających refundacji ze środków Unii Europejskiej.

W układzie dochodów samorządu powinny jednocześnie nastąpić zmiany nakierowane na zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów. Program zmian w dochodach samorządowych powinien bazować na następujących założeniach:

— wprowadzeniu kategoryzacji jst – należy odejść od prób budowy jednolitego systemu finansowego, w tym – systemu dochodów, dla wszystkich jst danego typu. Zamiast tego należy wyodrębnić dwa różne systemy dochodowe dla gmin – jeden dla gmin typu miejskiego, drugi – dla gmin pozostałych oraz dwa systemy dla dochodów powiatowych – jeden dla powiatów „ziemskich”, drugi – dla miast na prawach powiatu. Rozwiązanie takie z jednej strony pozwala na to, by wydatki miast finansowane były w znacznie większym niż do tej pory stopniu dochodami podatkowymi przekazanymi im jako dochody własne, z drugiej zaś – na konstrukcję bardziej efektywnego systemu wyrównawczego, koncentrującego działanie instrumentów wyrównawczych na najsłabszych jst,

— przeznaczeniu udziałów w VAT jako dochodów własnych samorządu wojewódzkiego, przy czym podstawą naliczania udziałów w VAT powinny

być tylko wpływy od wybranych rodzajów operacji, np. od sprzedaży detalicznej i usług,

— przekazaniu jst – jako dochodów własnych – jak największej części dochodów publicznych, które służą finansowaniu zadań samorządowych obecnie znajdujących się w gestii rządowych instytucji pozabudżetowych. Oznaczałoby to w szczególności przejęcie przez jst całości lub zasadniczej większości dochodów:

- Funduszu Pracy,
- Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- środków specjalnych Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska.

Dochody tych instytucji pozabudżetowych powinny być nadal gromadzone w dotychczasowy sposób (np. składki na Fundusz Pracy – przez ZUS), lecz od początku miałyby status środków własnych odpowiednich jst.

Przeprowadzenie takiej operacji dochodowej należałoby połączyć z weryfikacją schematu podziału kar i opłat związanych z ochroną środowiska między poszczególne rodzaje władz publicznych, a także z przeglądem innych funkcjonujących obecnie środków specjalnych.

Reforma finansów samorządowych winna także przywrócić zasadę ustawowego określania zasad naliczania subwencji. Dziś zasadnicza większość kwot subwencji dzielona jest między jst w najlepszym przypadku na podstawie rozporządzeń ministrów. Reguły takie zupełnie nie są stabilne i co roku są modyfikowane.

Jest wiele argumentów za tym, by część zasileń biegnących z budżetu państwa do jst dzielona była dwufazowo – najpierw na województwa, a potem – zgodnie z lokalnymi preferencjami – wewnątrz województw. Wymaga to jednak zmian ustrojowych i nowego podziału zadań między szczeblami jst.

Ad. 2.

Zasady formułowania i wdrażania w Polsce NPR definiuje ustawa o Narodowym Planie Rozwoju* przyjęta przez Sejm RP w kwietniu 2004 r. W przypadku NPR na lata 2004–2006 prace nad planem rozpoczęto dużo wcześniej, a ustawa w zasadzie usankcjonowała przyjęte procedury i delegacje bazujące na ogólnych zasadach przepisów UE, które dostosowane zostały do specyfiki przystępowania do UE w 2004 roku nowych dziesięciu krajów członkowskich.

* Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. nr 116 poz. 1206).

Brak dotychczasowych doświadczeń, szybka ścieżka tworzenia ustawy, konieczność uwzględnienia procedur UE, wpisanie w te procedury struktury polskiej administracji publicznej oraz koncepcja zastąpienia tym aktem prawnym ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* powodują, że ustawa o NPR nie jest doskonała i nie precyzuje w sposób jednoznaczny wielu zasad i relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami biorącymi udział w przygotowaniu oraz realizacji planu. Niezbędne zmiany dotyczą nie tylko zasad i instrumentów prowadzenie przez państwo polityki regionalnej, lecz również skoordynowania przepisów ustawy z zasadami prawa finansowego, w tym w szczególności z określającymi procedury budżetowe przepisami ustawy o finansach publicznych. Konieczne jest również przygotowanie kompleksowej ustawy określającej zasady prowadzenia polityki regionalnej, która powinna ustanowić podstawy budowania relacji pomiędzy administracją rządową a samorządem województwa oraz pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządów.

Narodowa strategia rozwoju regionalnego powinna być dokumentem określającym z jednej strony sugerowane przez państwo kierunki rozwoju poszczególnych regionów i priorytetowe – z punktu widzenia polityki całego państwa – przedsięwzięcia władz lokalnych, z drugiej – formułującym, mające charakter zobowiązania (gwarancji) udzielanej przez państwo samorządom lokalnym, zasady i warunki udzielania wsparcia realizacji regionalnych programów rozwoju. Procedura tworzenia narodowej strategii rozwoju regionalnego powinna być w formalny sposób powiązana z pracami nad dokumentami określającymi kierunki wykorzystania środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – obecnie prace nad Narodowym Planem Rozwoju prowadzone są w pełnym oderwaniu od przepisów określających zasady prowadzenia polityki regionalnej. Celowe jest oczywiście utrzymanie zasady konstruktywnego konsultowania projektu strategii z władzami samorządowymi.

Wsparcie udzielane regionom w ramach procedur wspierania rozwoju regionalnego powinno odbywać się zgodnie z zasadami obowiązującymi dla formalnie uchwalonych programów wieloletnich, przy czym celowe byłoby jednocześnie wprowadzenie zmian w regułach dotyczących wykonywania programów wieloletnich. Korekty wymagają tu przepisy dotyczące zaciągania zobowiązań angażujących środki, które nie są ustalone w budżecie na bieżący rok.

* Ustawa z dnia 12 maja 2000 r o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. nr 48 poz. 550 z późn. zm.).

Narodowa strategia rozwoju regionalnego powinna – obok ogólnych kierunków polityki państwa – określać:

- rodzaje przedsięwzięć, realizowanych przez instytucje regionalne, wspieranych środkami (krajowymi i zagranicznymi) będącymi w dyspozycji administracji rządowej, przy czym dla poszczególnych przedsięwzięć może być ograniczony obszar (obszary), na którym przedsięwzięcia takie będą wspierane,

- warunki, jakie muszą być spełnione dla uzyskania wsparcia,

- deklarowany udział środków centralnych w finansowaniu poszczególnych przedsięwzięć,

- ogólne ramy finansowe dla całej procedury wsparcia.

W ogólnym zarysie oznaczałoby to takie przekształcenie strategii, by jej układ i charakter zbliżyły się do układu *Community Support Framework* – dokumentu określającego kierunki i wysokości wsparcia ze strony funduszy strukturalnych. Ułatwiałoby to również koncepcyjną i finansową koordynację „krajowych” dokumentów odnoszących się do wspierania polityki regionalnej z dokumentami zestawianymi na użytek rozliczeń z Unią Europejską.

Przyjęcie zaproponowanego powyżej układu i trybu uchwalania strategii zmieniłoby rolę kontraktu wojewódzkiego. W proponowanej koncepcji kontrakt stanowiłby ostateczne posumowanie uzgodnień między rządem i samorządem terytorialnym co do wspierania przedsięwzięć regionalnych. Ustalenie w strategii szczegółowych zasad wspierania przedsięwzięć różnych typów wzmocniłoby wyraźnie negocjacyjną pozycję władz województwa przy uzgadnianiu kontraktów. Zasadniczą część kontraktu winien stanowić wykaz wspieranych przedsięwzięć, ustalony zgodnie z założeniami strategii, wskazujący na proporcje udziału w kosztach pięciu podstawowych źródeł finansowania:

- własnych środków samorządu terytorialnego z obszaru województwa,

- środków pomocowych z budżetu Unii Europejskiej,

- własnych środków budżetu państwa,

- środków pozabudżetowych instytucji państwowych,

- środków prywatnych.

Weryfikacji wymagają zawarte w obecnej ustawie procedury koordynacji międzyresortowej. W moim przekonaniu zamiast mnożyć szczegółowe procedury uzgadniania różnych aspektów polityki finansowej państwa należy dążyć do tego, by budżet państwa pokrywał możliwie dużą część operacji finansowych rządu i jego agend, co niemal automatycznie – a przy tym bardziej skutecznie niż teraz – rozwiąże problemy koordynacji.

Podsumowując należy stwierdzić, że ustawa o NPR jest aktem, który został napisany przede wszystkim, aby dać ramy prawne działań administracji rządowej i samorządowej w związku z zaprogramowaniem i wykorzystaniem wsparcia unijnego w okresie planistycznym UE lat 2000–2006, czyli dla Polski jako członka Wspólnoty w latach 2004–2006. Wprowadzone przez tę ustawę rozwiązania dopiero obecnie sprawdza praktyka i w wielu przypadkach potwierdza obawy ekspertów, że zaproponowane przez nią rozwiązania i procedury są wysoce niedoskonałe i mało precyzyjne. Wprowadzona „komitetologia” bez jasnego określenia systemu podejmowania decyzji spowoduje, że jeśli nawet środki programów operacyjnych zostaną zaabsorbowane przez beneficjentów, to można mieć duże wątpliwości, czy będzie osiągnięty efekt synergiczny w skali makro (tj. kraju) i mezo (tj. regionu), a obawiać się można, że niektóre z projektów nie będą nawet mieć oddziaływania w skali lokalnej (mikro). Można mieć również duże zastrzeżenia do transparentności podejmowanych decyzji. Ustawa o NPR w obecnym kształcie nie pasuje także do projektów regulacji unijnych dotyczących funduszy strukturalnych i funduszu spójności planowanych wstępnie na lata 2007–2013. Z tego powodu będzie musiała być w istotny sposób zmieniona. Nowelizacja powinna zostać zatem wykorzystana do wprowadzenia poprawek lub nowych rozwiązań, które wyeliminują mankamenty już zaobserwowane i które będą występować w przyszłości (na etapie realizacji projektów, ich kontrolowania, rozliczania i oceny uzyskanych efektów).

Ad. 3.

Oczekiwania środowisk samorządowych, a przede wszystkim ustrojowa odrębność i samodzielność samorządu terytorialnego przemawiają za rozwiązaniem w postaci odrębnej ustawy o samorządowej służbie cywilnej. Również należy wziąć pod uwagę, że ustawa o służbie cywilnej jest stosunkowo nowa i kształtowanie samego korpusu służby cywilnej przebiega z dużymi trudnościami. Taka sytuacja jest argumentem za niewprowadzaniem dodatkowego zamieszania z jej tak daleko idącym rozszerzeniem. Jednocześnie należy dla samorządowej służby cywilnej (ssc) zachować zbliżenie z zasadami i instytucjami służby cywilnej i przypisać ważną rolę Szefowi Służby Cywilnej (SSC). Za takim rozwiązaniem przemawia fakt, że mamy do czynienia z jedną administracją publiczną. Należy dopuszczać, że w przyszłości, po powstaniu i ustabilizowaniu się obu korpusów służby cywilnej, będzie zasadne objęcie ich jedną ustawą z dwoma częściami: państwową i samorządową.

Podstawową zasadą ustawy powinno być oddzielenie stanowisk politycznych (pochodzących z wyboru) od urzędniczych i tych drugich od stanowisk

obsługi. Sama ustawa powinna regulować status tylko grupy urzędniczej pozostawiając określenie statusu stanowisk obsadzanych w drodze wyboru (wójt, burmistrz, starosta, członek zarządu, etc.) ustawom ustrojowym. Ustawa powinna obejmować pracowników na stanowiskach urzędniczych w urzędach samorządowych, ich jednostkach pomocniczych oraz jednostkach budżetowych samorządu terytorialnego (np. MOPS, Zarząd Dróg). Nie powinna natomiast obejmować pracujących jako personel pomocniczy i obsługi, a także pracowników zakładów budżetowych.

Nabór do ssc powinien opierać się na zasadach równości, profesjonalizmu, otwartości i konkurencyjności. Gwarancją tych zasad powinno być obowiązkowe upublicznianie informacji o wolnych miejscach i jawność decyzji o przyjęciu do pracy.

W zakresie podstaw prawnych nawiązania stosunku pracy powinny występować tylko dwie formy:

— mianowanie do ssc – po spełnieniu określonych warunków i przejściu procedury zbliżonej do procedury obowiązującej dla służby cywilnej;

— umowa o pracę – w pozostałym zakresie dla pracowników ssc (ale na zasadach ustawy o ssc) oraz dla pracowników pomocniczych, obsługi, pracowników zakładów budżetowych i innych jednostek jst na zasadach kodeksu pracy.

Należy w ssc wprowadzić system stanowisk zbliżony do służby cywilnej. Do grupy wyższych stanowisk, tzw. kierowniczych, należy zaliczyć dyrektora urzędu (obecnie nazywanego sekretarzem urzędu), skarbnika, dyrektorów wydziałów, jednostek budżetowych jst, a także inne stanowiska uznane za takie w statucie jst. Pozostałe stanowiska mogłyby być umieszczone w drugiej grupie o innych zasadach obsadzania.

W procedurze mianowania powinny być zastosowane wymagania zbliżone do obowiązujących w służbie cywilnej, tzn. staż pracy w administracji, wykształcenie, znajomość języka obcego, etc. Należy wprowadzić dwie kategorie mianowań. Postępowanie kwalifikacyjne mogłoby być organizowane przez szefa Służby Cywilnej i jego służby, aby nie dublować urzędów i wykorzystać doświadczenia istniejące. Byłby to już istniejący łącznik między służbą cywilną i ssc.

Przy obsadzie wyższych stanowisk powinna obowiązywać zasada przeprowadzania konkursów. Konkurs na dyrektora urzędu i skarbnika powinien być rozpisany przez wójta/starostę/ marszałka, ale opis stanowiska i wymagania w wyczerpujący sposób powinny być opisane w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. To powinno ograniczyć do pewnego minimum manipulacje takich postępowań konkursowych. Zajmowa-

nie stanowisk kierowniczych powinno być na określone okresy (np. 5-letnie) z możliwością odwołania na zasadach opisanych w ustawie, natomiast mianowania do ssc powinny być trwałe z określonymi ustawowo sytuacjami jego wygasania.

Pozostałe stanowiska wyższe powinny być obsadzone w drodze konkursu przeprowadzanego przez dyrektora urzędu.

Ad. 4.

Regulacje dotyczące programów wieloletnich wymagają przede wszystkim stosunkowo niewielkich, ale ważnych zmian w ustawie o finansach publicznych. Winny one dotyczyć trzech kwestii:

— zniesienia ograniczeń co do rodzajów działalności, której może dotyczyć program wieloletni,

— dopuszczenia, by w formie programu wieloletniego finansowane były nie tylko zadania inwestycyjne, ale również wydatki bieżące o charakterze ciągłym (potrzebne np. jako forma gwarancji dla partnerów jst we wspólnych przedsięwzięciach),

— zniesienia w stosunku do wydatków objętych programem wieloletnim zakazu zaciągania zobowiązań obciążających budżet na dany (aktualny) rok – zakaz ten winien być zastąpiony upoważnieniem do zaciągania takich zobowiązań umożliwiających realizacją programu wieloletniego, które nie powodują płatności wykraczających poza ramy finansowe programu określone przez organ, który program uchwalił.

Celowe byłoby też przyjęcie, iż niektóre rodzaje dotacji dla jst (w tym wszystkie dotacje na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych) mogą być udzielone tylko pod warunkiem, że odpowiedniemu zadaniu nadano status programu wieloletniego. W ostatecznym efekcie powinno to prowadzić do sytuacji, w której z jednej strony w budżecie państwa uchwała się wieloletni program wspierania zadań samorządowych, z drugiej – wspierane z budżetu państwa przedsięwzięcia mają w budżetach jst formę programów wieloletnich, co powinno ułatwić nadzór nad dotowanymi projektami i wzmocnić gwarancje ciągłego finansowania tych zadań.

Konieczne wydaje się, aby uchwalenie programu (programów) wieloletnich obciążających w znaczącym stopniu budżet jst powodowało konieczność uruchomienia procedur podobnych do tych, które obowiązują w przypadku zaciągania zobowiązań (wymóg uzyskania opinii RIO, konieczność przedstawienia wieloletniej prognozy budżetowej).

Należy szczególną uwagę poświęcić inwestycjom wieloletnim przez zbudowanie zasad monitorowania i ewaluacji identycznych do obowiązujących

jących dla inwestycji dofinansowywanych z środków UE. Wprowadzenie jednolitego podejścia do inwestycji finansowanych wyłącznie ze środków polskich oraz dofinansowywanych ze wsparcia UE jest wprowadzeniem jednolitych standardów publicznych w tym obszarze. System monitoringu i ewaluacji powinien być przejrzysty i kwantyfikowalny. Ze względu na brak dobrych polskich doświadczeń w kompleksowym monitorowaniu wydatków publicznych w Polsce, zasady wypracowane dla monitorowania i oceny funduszy UE powinny stopniowo być implementowane w Polsce dla wszystkich wydatków publicznych przeznaczonych na działania rozwojowe i modernizacyjne.

Podobnie do rozwiązań UE, a także wielu krajów europejskich należy zastosować wieloletnie okresy planowania wydatków inwestycyjnych. W przypadku Polski należy rozważyć przyjęcie 7-letniego okresu programowania dopuszczającego 2-letni okres dodatkowy na finalizację zadań i realizację płatności związanych z inwestycją. Byłoby to pełne dostosowanie się do systemu planowania i wykorzystania środków strukturalnych i Funduszu Spójności UE i wtedy konsekwentnie należałoby dostosować się do rytmu programowania funduszy strukturalnych, tzn. wprowadzić okres przejściowy 2004–2006 i następnie 2007–2013, itd. Propozycja taka jest optymalna z punktu widzenia synchronizacji programowania polskich środków publicznych na inwestycje ze środkami UE.

Projektowanie wieloletnich wydatków inwestycyjnych wymaga wprowadzenia procedur określających:

- sposób ustalania celów i limitów wydatków na inwestycje wieloletnie,
- informowanie potencjalnych podmiotów uprawnionych o możliwości ubiegania się o dofinansowanie inwestycji wieloletnich,
- zasady programowania wieloletnich planów wydatków inwestycyjnych,
- nabór i oceny wniosków przez odpowiednich dysponentów,
- system monitorowania przebiegu realizacji zadania inwestycyjnego,
- sposób rozliczania inwestycji i odbioru końcowego.

Ważnym nowym elementem powinno być zapisanie, że koordynator wieloletnich wydatków inwestycyjnych jest zobligowany do niezależnego weryfikowania przedstawionych mu dokumentów dotyczących wnioskowanego projektu pod kątem ich wiarygodności. Nie można wykluczyć, że pod naciskiem bezpośrednio zainteresowanych będą powstawały również mało rzetelne studia wykonalności, przygotowywane przede wszystkim do udowodnienia konkretnej tezy. Procedura weryfikacji przed przystąpieniem do finansowania zadania inwestycyjnego powinna być szczególnie przestrze-

gana i w tym celu administracja mogłaby korzystać z pomocy niezależnych profesjonalnych konsultantów lub firm specjalistycznych. Zastosowanie w pełni profesjonalnej weryfikacji studium wykonalności przed przystąpieniem do finansowania zadania powinno wyeliminować zadania, które nie znajdują faktycznego i mierzalnego uzasadnienia ich realizacji (np. nowe szkoły, dla których za kilka lat nie będzie uczniów, budowa kolejnych placówek służby zdrowia, pomimo nadwyżki świadczonych usług medycznych itd.) oraz musi minimalizować ryzyko przekroczenia kosztów zadania i niezrealizowania go w okresie planowania wydatków plus 2 lata (analogicznie do reguły UE „n+2”).

Założenia nowego systemu programów wieloletnich można zdefiniować następująco:

1. Limit wydatków na finansowanie inwestycji wieloletnich powinien być przyjęty na okres 7 lat z określeniem wydatków planowanych w kolejnych latach budżetowych i alokacji środków na zadania z 4 priorytetów:

— infrastruktura instytucji państwa (bezpieczeństwo, sądownictwo, administracja itd.)

— infrastruktura społeczna (zdrowie, kultura, edukacja, opieka społeczna, nauka, itd.)

— infrastruktura techniczna (środowisko, gospodarka wodna, transport itd.)

— wspieranie rozwoju regionalnego.

2. Niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji wieloletnich nie wygasają z upływem roku budżetowego, a termin ich wykorzystania określony powinien być z uwzględnieniem stopnia zaawansowania realizacji inwestycji wieloletniej, jednak nie może przekroczyć okresu 2 lat od końca roku budżetowego.

3. Odpowiedzialny za realizację i koordynację działań związanych z realizacją zadań z obszaru infrastruktury jest prezes Rady Ministrów (za pośrednictwem szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), za zadania z obszaru wspierania rozwoju regionalnego – minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Jednostką doradczo-opiniującą dla premiera jest Krajowy Komitet Sterujący (w zakresie opiniowania wniosków o finansowanie lub dofinansowanie inwestycji wieloletnich) oraz Krajowy Komitet Monitorujący (w zakresie monitorowania i oceny realizacji inwestycji). Jednostką doradczo-opiniującą dla ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jest Krajowy Komitet Monitorujący.

4. Projekt limitu wydatków na finansowanie i dofinansowanie inwestycji wieloletnich określony na podstawie prognoz kształtowania się docho-

dów budżetu państwa z uwzględnieniem limitów wydatków na realizację programów wieloletnich przedstawia Radzie Ministrów minister finansów.

5. Poszczególni dysponenci części budżetowej (ministrowie) oraz minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (w zakresie inwestycji wieloletnich finansowanych w ramach wsparcia rozwoju regionalnego) przedstawiają premierowi wnioski o ustalenie wysokości wydatków w ramach ich części budżetu w kolejnych latach w ramach ogólnego limitu wydatków na inwestycje wieloletnie.

6. Propozycja alokacji środków na poszczególne cele przedkładana jest do zaopiniowania przez Krajowy Komitet Sterujący.

7. Rada Ministrów przyjmuje projekt limitu wydatków na finansowanie i dofinansowanie inwestycji wieloletnich w formie projektu ustawy, w którym określa:

— łączne wydatki z budżetu państwa w okresie 7 lat na dofinansowanie lub finansowanie inwestycji wieloletnich (określone kwotowo i procentowo w stosunku do wielkości prognozowanych dochodów budżetu państwa)

— wysokość wydatków w kolejnych latach budżetowych

— wysokość wydatków na poszczególne priorytety

i wraz z uzasadnieniem przedstawia Sejmowi w terminie do 28 lutego roku poprzedzającego okres planistyczny, którego dotyczy.

8. Limit wydatków na finansowanie i dofinansowanie inwestycji wieloletnich dla 7-letniego okresu planistycznego ustalany jest na mocy ustawy.

9. Limit wydatków na finansowanie i dofinansowanie inwestycji wieloletnich na dany rok budżetowy stanowi załącznik do ustawy budżetowej. W załączniku tym określa się:

— skumulowaną wysokość wydatków zaplanowaną do początku danego roku budżetowego

— wysokość wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego

— wysokość planowanych wydatków (w roku budżetowym oraz w kolejnych latach)

— wysokość wydatków na inwestycje wieloletnie przyjęte do realizacji (w roku budżetowym oraz w kolejnych latach)

— wysokość wydatków na inwestycje wieloletnie przyjęte do realizacji w ramach poszczególnych programów wieloletnich (w roku budżetowym oraz w kolejnych latach)

— wysokość wolnych środków (w kolejnych latach).

10. Na mocy upoważnienia zawartego w art. 79 ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określa kategorie zadań, które mogą być finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa w ramach inwestycji wieloletnich, jak również kryteria oceny wniosków. Dla inwestycji wieloletnich finansowanych w ramach wspierania rozwoju regionalnego kategorie zadań oraz kryteria oceny wniosków Rada Ministrów określa w narodowej strategii rozwoju regionalnego (NSRR).

11. Dla zwiększenia limitu wydatków stosowana jest procedura opisana powyżej w punktach od 4 do 8.

12. W przypadku, gdy planowane dochody budżetu państwa są mniejsze od prognozowanych przy ustaleniu limitu wydatków na finansowanie i dofinansowanie inwestycji wieloletnich, decyzję o ograniczeniu wysokości wydatków na dany rok podejmuje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej ds. budżetu (analogicznie do art. 101 ustawy o finansach publicznych).

13. Zmiana wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie inwestycji wieloletnich wymaga zgody Rady Ministrów, po uprzednim uzyskaniu pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej ds. budżetu (art. 98 ustawy o finansach publicznych).

14. Minister finansów w projekcie ustawy, o którym mowa w art. 83 ustawy o finansach publicznych (projekt ustawy budżetowej lub ustawy o provizorium budżetowym), zamieszcza wysokość kwot planowanych na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji wieloletnich zgodną z ustawą o ustaleniu limitu wydatków.

15. Dopuszcza się zamieszczenie kwoty niższej tylko w przypadku niewystarczającej liczby prawidłowo przygotowanych projektów.

16. Termin zakończenia inwestycji wieloletniej lub jej etapu nie może być planowany po dacie zakończenia okresu planistycznego, o którym mowa w pkt. 1. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się określenie tej daty na nie później niż 2 lata po zakończeniu ww. okresu pod warunkiem ujęcia wydatków z budżetu państwa na jej realizację w ramach ustalonych kwot limitu wydatków na inwestycje wieloletnie.

Ad. 5.

Wycelowanie politycznych konfliktów na linii wojewoda – marszałek jest ważnym elementem usprawniającym funkcjonowanie szczebla wojewódzkiego nie tylko w obszarze przygotowania i realizacji wykorzystania środków unijnych w ramach ZPORR obecnie i w ramach regionalnego programu operacyjnego w przyszłości, lecz również w szerszym wymiarze funkcjonowania administracji publicznej szczebla wojewódzkiego i odbio-

ru społecznego jej funkcjonowania. Ponieważ, jak to przedstawiono w diagnozie sytuacji powyżej, główną przyczyną jest rywalizacja między dwoma politycznymi liderami o przywództwo w regionie, zasadne wydaje się zrezygnować z politycznego charakteru wojewody czyniąc go apolitycznym urzędnikiem państwowym wysokiego szczebla.

Można to osiągnąć np. przez wprowadzenie następujących ograniczeń i wymagań:

- przez okres 5 lat po zakończeniu urzędowania wojewoda nie może startować w wyborach na terenie województwa (do parlamentu, województwa, powiatu i gminy),

- minimum 5-letnie doświadczenie w administracji publicznej na stanowisku wojewody lub wicewojewody oraz podsekretarza stanu,

- wojewoda nie odchodzi automatycznie z ustąpieniem rządu, lecz jest powoływany i odwoływany przez premiera, gdzie odwołanie musi mieć uzasadnienie,

- przestaje być członkiem partii politycznej i zaprzestaje związanej z tym działalności, a jeśli powróci do działalności politycznej, to już nie może być wojewodą,

- po odwołaniu z funkcji wojewody może przejść na stanowisko doradcy Prezesa Rady Ministrów i funkcjonować w UW wykonując powierzone przez premiera zadania specjalne z zakresu administracji publicznej,

- znajomość języka obcego (angielski, niemiecki, rosyjski, francuski, hiszpański).

Odpolitycznieniu stanowiska wojewody powinny towarzyszyć następujące działania:

- dokonanie przeglądu kompetencji wojewody w obszarze prawa materialnego oraz ograniczenie funkcji administracyjnych wojewody do zadań z zakresu administracji orzeczniczej (wszystko co dotyczy administracji świadczącej, należy przenieść do samorządu terytorialnego);

- rozważenie możliwości zwiększenia narzędzi służących do nadzoru nad samorządami terytorialnymi oraz niezespólną administracją rządową z obszaru województwa;

- powiększenie kompetencji wojewody o obowiązek przygotowania wieloletniego dokumentu strategicznego („Strategia działań rządu w województwie”), w którym zawarto by priorytety polityki państwa realizowane w regionie (zbiór polityk wdrażanych przez państwo), dostosowane do konkretnych warunków tego regionu. Głównym celem tworzenia dokumentu jest wzmocnienie przejrzystości, efektywności i spójności działania zdekoncentrowanych rządowych służb publicznych;

— być może dołożyć jako nową kompetencję odpowiedzialność za wdrożenie na obszarze województwa publicznych polityk Wspólnoty Europejskiej, za które odpowiada rząd centralny (np. polityki rolnej);

— istotnie wzmocnić rolę wojewody w zespoleniu służb, inspekcji i straży w województwie rozważając równocześnie drastyczne zmniejszenie liczby inspekcji.

Jest to w zasadzie potencjał do zbudowania w pewnym okresie. Korpus wojewodów nie powinien być liczniejszy niż 100 osób na terenie całego kraju. Wejście do korpusu mogłoby być stopniowe, poprzez stanowisko wicewojewody i byłby to okres przysposobienia do samodzielnego wykonywania tej funkcji. W stosunku do tej grupy urzędniczej można byłoby uruchomić system szkoleń i podnoszenia kwalifikacji tak, aby po pewnym czasie uzyskać wysoki poziom kadr państwowych w wojewódzkiej administracji rządowej. W aspekcie funkcjonalnym wojewoda i urząd go obsługujący powinni działać poprzez realizowanie określonych celów, które powinny być podane do wiadomości publicznej razem z zestawem tzw. wskaźników dokonań, które w horyzoncie tak krótko, jak i długoterminowym mierzyłyby dokonania wojewody i jego urzędu oraz stopień realizacji przyjętych do realizacji celów.

Docelowo pozycja prawna wojewody w systemie administracji publicznej powinna sprowadzać się w związku z powyższym do realizacji następujących zadań ustrojowych:

a) nadzoru wojewody nad jednostkami samorządu terytorialnego, który obejmowałby z mocy prawa także akty prawne podejmowane przez organy wykonawcze jst. Obecny model jest w tym zakresie bardzo niekonsekwentny, uchwały zarządu województwa i powiatu podlegają przekazywaniu z mocy prawa, natomiast uchwały organu wykonawczego gminy nie. Należałoby również rozszerzyć katalog zarządzeń zastępczych organu nadzoru w sprawach, które ze względu na paraliż decyzyjny w jst niejednokrotnie powodują nieprawidłowe wykonywanie zadań ustawowych przez organy jst. Analizie powinny być również poddane uprawnienia w zakresie rozwiązywania władz samorządu przed terminem kadencji. Obecne rozwiązanie jest bardzo uznaniowe i zawsze powodować może zarzut politycznego działania organów nadzoru. Przesłanki powinny zostać doprecyzowane. Ujawniona praktyka ostatnich lat wskazuje również na występującą zapaść finansową w jst., co również w związku z programem naprawczym oraz ewentualnymi pożyczkami z budżetu państwa na naprawę sytuacji finansowej powinno dawać możliwość zawieszenia władz samorządowych i wprowadzenie zarządu tymczasowego rządowego. Brak jest w ustawach szczegółowych regulacji

określających pozycję, uprawnienia oraz odpowiedzialność zarządcy komisyjnego czy osoby pełniącej funkcje organów. Ten obszar jest niecierpiący zwłoki w zakresie jego prawidłowego i pełnego uregulowania;

b) wykonywanie na terenie województwa funkcji typowo reprezentacyjnych (rządu oraz Prezydenta RP). Ponadto należałoby określić zasady zawierania, w uzgodnieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, zawierania porozumień z zakresu współpracy międzynarodowej przez wojewodów oraz transgranicznej. W obecnej chwili brak jest regulacji w tym zakresie. Wojewoda powinien reprezentować rząd RP w zakresie kontaktów zagranicznych, powinno powyższe uprawnienie sprowadzać się do przyjmowania delegacji międzynarodowych na terenie województwa w imieniu rządu oraz Prezydenta RP. Natomiast każde zaproszenie z własnej inicjatywy przez wojewodę delegacji międzynarodowych – regionalnych powinno być poprzedzone co najmniej poinformowaniem ministra spraw zagranicznych o takich krokach;

c) koordynowanie i ponoszenie odpowiedzialności za działania antykryzysowe. Przez takie działania powinno się rozumieć nie tylko zdarzenia związane z stanami klęski żywiołowej, ale również określone działania związane z utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa publicznego na terenie województwa. W związku z powyższym ponownie wojewoda powinien posiadać uprawnienia w zakresie nie tylko wyspecjalizowanych służb ratunkowych (straż pożarna, służby medyczne, służby porządkowe, w tym policja, żandarmeria wojskowa), ale również w zakresie takich zdarzeń wojewoda powinien posiadać wpływ na działające strażę gminne oraz firmy ochrony osób i mienia. W przypadku takich nadzwyczajnych zdarzeń powinien działać jeden organ, który wydawałby i ponosił odpowiedzialność za wszystkie jednostki związane merytorycznie z ujawnionymi zagrożeniami życia, zdrowia, mienia, bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie jego właściwości miejscowej. Obecnie funkcjonujący system jest w tym zakresie niedostateczny;

d) transfer środków publicznych, w tym środków UE. Sprowadzać się on powinien do wydatkowania oraz rozliczenia i kontroli prawidłowości jego wydatkowania. Wybór zadania finansowanego ze środków publicznych powinien należeć do jst. Czyli inaczej mówiąc wojewoda powinien zajmować się wyłącznie dystrybucją oraz rozliczeniem dotacji budżetowych oraz środków pomocowych UE.

Ad. 6.

Samorządy województw pełnią w polskiej administracji publicznej istotną rolę, ale bardzo trudno dostosowują się do polskiej rzeczywistości

funkcjonowania administracji publicznej. Podstawowe zagrożenia w skutecznym wypełnianiu swojej ustawowej misji obserwować można z trzech stron. Pierwszy z nich to wojewoda, chcący „zawłaszczyć” funkcję organu odpowiedzialnego za rozwój cywilizacyjny województwa (mówiąc kolokwialnie wojewoda chce nadal pozostać „gospodarzem województwa”), oraz będący bardziej zainteresowany swoją polityczną pozycją w województwie niż stanem realizacji interesu publicznego państwa w województwie. Z drugiej strony samorząd województwa osłabiany jest przez stołeczne branżowo-centralistyczne lobby, którego emanacją są wojewódzkie agencje bądź fundusze. Trzeci obszar to samorządy lokalne (gminy i powiaty leżące na terytorium województwa), dla których samorząd województwa staje się coraz mniej wiodącą siłą w programowaniu rozwoju regionalnego, a coraz bardziej podmiotem przeszkadzającym w dostępie do rzeczywistych decydentów środków finansowych w województwie: wojewody oraz regionalnych agencji i funduszy. Faktyczna funkcja organów samorządu województwa osłabiana jest tak pod względem politycznym (wojewoda), jak i funkcjonalnym (agencje i fundusze oraz współdziałanie z samorządami lokalnymi).

Tak więc kluczową sprawą jest konsekwentne i rzeczywiste wzmocnienie pozycji samorządu województwa tak na płaszczyźnie ustrojowej, jak i funkcjonalnej. Musi on być postrzegany jako istotny element systemu sprawowania władzy publicznej w Polsce na szczeblu regionalnym. Wojewoda w stosunku do samorządu województwa powinien pełnić rolę jedynie organu nadzoru – z punktu widzenia legalności działania – oraz przedstawiciela Rady Ministrów, zwłaszcza w obszarze precyzyjnego określania strategii działań rządu w województwie. Agencje i fundusze w województwie wydające jakiegokolwiek pieniądze na jego rozwój cywilizacyjny powinny zostać zespolone z samorządem województwa. Należy rozważyć przekazania samorządowi województwa określonych kompetencji w obszarze koordynacji w programowaniu (w standardach Unii Europejskiej) i realizacji rozwoju regionalnego. Dotyczy to konieczności zwiększenia uprawnień prawotwórczych samorządu województwa. Zbyt mały jest zakres możliwości normotwórczych sejmiku w stosunku do jego roli w tworzeniu warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowaniu rynku pracy, wspieraniu i prowadzeniu działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, powodowaniu racjonalnego korzystania z zasobów przyrody oraz kształtowaniu środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, wspieraniu rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieraniu postępu technologicznego oraz innowacji, wspieraniu rozwoju kultury oraz ochrony i racjonalnego wykorzystywania dziedzictwa kulturowego.

Należy również tak zmienić sposób wykonywania administracji publicznej przez jednostki organizacyjne samorządu województwa oraz samorządów lokalnych, aby zapewnić realizację najnowocześniejszych praktyk planowania i zarządzania strategicznego. Zarządzanie precyzyjnie zdefiniowanymi celami danej jednostki powinno odbywać się według metodologii zarządzania projektami.

Samorząd województwa powinien odpowiadać za wszystkie działania związane z rozwojem regionalnym na obszarze województwa. Zadania wojewody, funduszy oraz agencji działających w województwie należy literalnie dostosować do brzmienia art.11 ust.5 ustawy o samorządzie województwa (*Wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa*).

Proponuję rozważenie następujących zmian istniejącej sytuacji:

1. Zmienić sposób finansowania samorządów terytorialnych poprzez uniezależnienie samorządu terytorialnego od budżetu państwa.

2. Dokonać przeglądu działających w województwie agencji i funduszy pod kątem podporządkowania ich samorządowi województwa (bądź zespoleniu w urzędzie wojewody, jeżeli wykonują zadania rządu na obszarze województwa).

3. Zwiększyć racjonalność wyboru zadań inwestycyjnych i następnie realizować je w sposób minimalizujący czas i środki. Zdefiniować i wpisać w polski system prawny system ewaluacji i zarządzania wieloletnimi inwestycjami finansowanymi chociaż w pewnej części z pieniędzy publicznych, tak aby nie budować szkoły, która już za 5 lat nie będzie miała uczniów, jak też nie budować 2 oczyszczalni gminnych w odległości 2 km od siebie, ale np. w różnych gminach, czy też nie rozpoczynać ciągle nowych zadań kosztem przedłużania realizacji zadań rozpoczętych, etc.

4. Rozważyć możliwości zwiększenia koordynacji działań między szczeblami samorządu terytorialnego w wykonywaniu usług publicznych na obszarze województwa (np. w ochronie zdrowia).

5. Wprowadzić prawną możliwość nowych narzędzi funkcjonalnych w obszarze zarządzania polityką regionalną (agencje rozwoju non profit, fundusze regionalne, partnerstwo publiczno-prywatne).

6. Rozważyć wprowadzenie uchwalanych przez sejmik regionalnych planów operacyjnych jako prawo miejscowe na obszarze województwa, wprowadzając prawne procedury negocjacji i uzgodnień między zainteresowanymi podmiotami w województwie (inne samorządy terytorialne, przedsiębiorcy, stowarzyszenia obywatelskie).

Ad. 7.

Rozwój obszarów wiejskich nie może być sztucznie odseparowywany od rozwoju regionalnego województwa przez fakt, że programowaniem tego rozwoju i środkami finansowymi programu operacyjnego „Rozwój obszarów wiejskich” dysponuje minister rolnictwa, a agencją wdrażającą jest ARiMR, która funkcjonuje bez żadnej współzależności od samorządu województwa. Wydaje się całkowicie uzasadnione, aby przerwać na terenie obszarów wiejskich dominującą pozycję resortu rolnictwa pozostawiając mu zagadnienia transformacji w samym rolnictwie jako gałęzi gospodarki narodowej (restrukturyzacja gospodarstw rolnych, modernizacja produkcji, etc.), natomiast pierwszoplanową rolę w zakresie rozwoju obszarów wiejskich przypisać samorządowi województwa. Za taką decyzją strategiczną zmieniającą filozofię zarządzania w tym obszarze z wertykalnej (branżowej) na horyzontalną powinny nastąpić konsekwentne zmiany w alokacji środków krajowych i europejskich, które skierowałyby środki na rozwój infrastruktury wiejskiej i rozwój gospodarczy tych obszarów z PO Rolnictwo do regionalnego PO. Konsekwencją tego powinno być podporządkowanie zarządom województw tej części regionalnych oddziałów ARiMR, które zajmują się tymi zagadnieniami. Już w NPR 2004–2006 chodzi o niebagatelną sumę ok. 1 mld euro, które będą dysponowane na obszarach wiejskich poza działaniami samorządów, a należy się spodziewać, że w NPR 2007–2013 alokacje te w ujęciu zadaniowym jeszcze wzrosną. Taka zmiana systemu zarządzania rozwojem obszarów wiejskich jest konieczna, ale należy zdawać sobie sprawę, że napotka ogromny opór polskiego lobby rolniczego, a także spotka się z mało entuzjastycznym przyjęciem administracji KE – Dyrekcji Generalnej KE ds. Rolnictwa, która nie będzie zainteresowana przeprowadzeniem takich zmian. Urzeczywistnienie takiego nowego rozwiązania systemowego wymaga zmian w ustawie o ARiMR, a także mniejszych zakresowo nowelizacji innych aktów prawnych.

Ad. 8.

Wzmocnienie pozycji marszałka w strukturze wykonawczej zarządu województwa ma na celu poprawienie skuteczności władzy wykonawczej szczebla regionalnego. Jest to istotny element we wdrażaniu regionalnych programów operacyjnych oraz w pracach nad ich przygotowaniem. W dzisiejszej rzeczywistości, przy regule mniejszościowych zarządów województw, bardzo trudne jest kolektywne zarządzanie województwem przez pięcioosobowy zarząd, w którym pozycja marszałka jako przewodniczącego jest stosunkowo słaba. Zarządy zamiast działać kolektywnie zamieniają się w indywidualnie działających pięciu liderów regionalnych i podział ten

często powoduje powstanie podziałów w administracji urzędu marszałkowskiego przebiegających wzdłuż podziałów kompetencji poszczególnych członków zarządu. W tej sytuacji wydaje się konieczne wzmocnienie pozycji marszałka, aby zapewnić przynajmniej podstawową lojalność i kolektywność w zarządzie województwa. Odpowiednie zmiany powinny znaleźć się w ustawie o samorządzie wojewódzkim. Do wstępnych propozycji zapisów takiego wzmocnienia można zaproponować rozszerzenie kompetencji marszałka o:

- prawo do podziału zadań i kompetencji między poszczególnych członków zarządu,
- prawo do powoływania i odwoływania członków zarządu,
- prawo do podejmowania decyzji w ramach przewodniczenia Komitetowi Sterującemu Program Operacyjny na terenie województwa.

Dodatkowo należy wprowadzić zakaz łączenia funkcji członka zarządu województwa z mandatem radnego do sejmiku,

Zapisy tego typu powodowałyby, że marszałek byłby liderem zarządu województwa z zapewnioną współpracą jego członków, których mógłby powoływać i odwoływać z obowiązkiem informowania o zmianach sejmiku. Jednocześnie odwołanie członka zarządu nie miałoby bezpośredniego wpływu na równowagę sił politycznych w sejmiku, w sytuacji gdy nie może być on radnym. W tej sytuacji stworzone będą warunki do działania zarządu województwa jako spójnego zespołu pod kierunkiem marszałka województwa. Trudno w takiej sytuacji sobie wyobrazić przegranie przez marszałka głosowania na zarządzie województwa, a to stwarza dobre warunki do skutecznego i efektywnego sprawowania władzy wykonawczej na poziomie województwa.

Ad. 11.

Modelowanie makroekonomiczne na poziomie województwa jest w naszym kraju nowym wyzwaniem. Do tej pory nie było specjalnie takiej potrzeby przy tak daleko scentralizowanej polityce gospodarczej i społecznej. Obecnie już tak nie jest i konsekwentnie postępuje decentralizacja i dekoncentracja funkcji państwa. Zasadne jest zatem – przy dalszej decentralizacji odpowiedzialności za rozwój regionu – wprowadzenie modelowania makroekonomicznego na szczebel regionalny. Należy zwrócić uwagę, że polskie województwa mają wielkość krajów przystępujących do Unii w rozszerzeniu 2004 roku, takich jak Łotwa, Litwa, Estonia, Słowenia, Malta, a dla każdego z tych krajów stworzono narzędzia do modelowania gospodarki narodowej. W regionach objętych w całości celem 1 polityki spójności – niemieckich landach wschodnich, włoskim Mezzogiorno, Irlandii Północnej również już powstały regionalne modele makroekonomiczne,

które służą do analizowania różnych wariantów polityk regionalnych, wykorzystania funduszy strukturalnych i prognozowania sytuacji gospodarczej na szczeblu regionalnym. Pewnym standardem metodologicznym wypracowanym przy wsparciu KE jest metodologia HERMIN. Powstała również polska implementacja modelu, która została wykorzystana do przedstawienia oceny *ex ante* wpływu realizacji NPR 2004–2006 na sytuację makroekonomiczną Polski. Wydaje się zatem rozwiązaniem najprostszym przygotowanie regionalnych implementacji polskiego modelu HERMIN jako instrumentu dla samorządów województw i ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do analizowania różnych wariantów polityk regionalnych i przygotowywania regionalnych prognoz gospodarczych. Podanie parametrów ekonomicznego rozwoju na szczeblu kraju nie oddaje tego, co dzieje się w regionach. Konieczne jest również aktualizowanie i ulepszanie narodowego modelu HERMIN. Nawet jeśli narodowy model HERMIN zostanie ulepszony (poszerzony/pogłębiony), nadal będzie można go wykorzystywać jedynie w ograniczonym stopniu przy rozwiązywaniu wyzwań stojących przed polskimi decydentami politycznymi w ich staraniach opracowania polityki, która rozwiąże regionalne problemy gospodarcze i zlikwiduje nierówności. Istnieje pilna potrzeba opracowania regionalnych modeli jako uzupełnienie narodowego modelu HERMIN oraz innych modeli narodowych, które już istnieją. Wypracowane modele dla województwa mogą wspomagać analizowanie i rozwiązywanie szeregu tematów związanych z polityką regionalną państwa w stosunku do regionów, jak i polityką własną regionów. Pomagać mogą określać np.:

(a) w jaki sposób działania w ramach polityki na poziomie krajowym (w obszarach opodatkowania, wydatków – w tym redystrybucji – oraz polityki monetarnej) wpływają na gospodarki regionalne i oddziałują na wyniki osiągnięte przez nie;

(b) oddziaływanie regionów na siebie nawzajem i synergie wytwarzane poprzez współpracę międzyregionalną oraz efekty uboczne;

(c) oddziaływanie zwrotne gospodarek regionalnych na gospodarkę narodową oraz określenie możliwych ograniczeń, które oddziaływanie to może nałożyć na autonomię polityki krajowej.

Posiadanie regionalnych modeli makroekonomicznych typu HERMIN umożliwi również dokonywanie niezbędnych ocen *ex-ante*, *mid-term* i *ex-post* dla regionalnych programów operacyjnych i może być istotnym argumentem w dyskusji z administracją KE wskazującym na dobre i wszechstronne przygotowanie Polski do implementacji 16 wojewódzkich programów operacyjnych rozwoju regionalnego.

Ad. 12.

Planowanie przestrzenne jest awangardą i jednocześnie bazą do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju regionalnego. Na początku lat 90. całkowicie wyeliminowano szczebel wojewódzki z uprawnień w tym obszarze. Również reforma wojewódzka 1998 roku bardzo nieznacznie tę sytuację poprawiła, przywracając na szczebel regionalny tworzenie dokumentu studium zagospodarowania przestrzennego województwa. Niestety, nie określono relacji między tym studium i planami przestrzennymi tworzonymi przez gminy i tylko te drugie obowiązują jako akty prawa lokalnego na obszarze gminy. Dokument wojewódzki jest dokumentem czyisto studyjnym. Programy operacyjne w regionach jeszcze przez wiele lat będą przede wszystkim programami budowy nowoczesnej infrastruktury oraz wspierania rozwoju gospodarczego. W obu przypadkach wszystko się zaczyna od przestrzennego rozwiązania, lokalizacji, zarówno w przypadku publicznych inwestycji infrastrukturalnych, jak i prywatnych inwestycji produkcyjnych i usługowych. W tej sytuacji zasadne wydaje się przypisanie samorządowi województwa mocnego prawa do uzgodnień w procedurze uchwalania lokalnych planów przestrzennego zagospodarowania. Bez mocnego instrumentu w zakresie planowania przestrzennego samorząd wojewódzki zawsze będzie zdany wyłącznie na łaskę samorządu lokalnego. W przypadku infrastruktury interes lokalny często stoi w sprzeczności z interesem regionalnym.

Ad. 13.

Urząd marszałkowski nie jest klasycznym urzędem wypełniającym zadania typowe dla administracji świadczącej. Praktycznie jest to urząd, w którym nie ma wydawania decyzji administracyjnych. Jest to, a raczej powinna to być jednostka organizacyjna do przygotowywania i wdrażania dużych projektów i programów wspierających rozwój regionu oraz sprawny zarządzający systemem usług publicznych, które zasada subsydiarności lokuje na szczeblu wojewódzkim. W obu sytuacjach, a w szczególności w tej pierwszej, konieczne jest posiadanie dużych zdolności do planowania strategicznego, przygotowywania i zarządzania dużymi projektami, umiejętnego koordynowania działań samorządów i podmiotów gospodarczych, a także umiejętnego prowadzenia akcji informacyjnych i promocyjnych. Taki charakter tego urzędu odbiega w zasadniczy sposób od typowo administracyjnych urzędów gminnych i starosty, gdzie w stosunku do obywatela przeważają typowe funkcje administracyjne. Zdolności strategicznego planowania i zarządzania są kluczowe w przygotowaniu i następnie implementacji regionalnych programów operacyjnych. W tym przypadku na

szczebel marszałka przypadnie całość przygotowania, negocjacji i wdrażania wojewódzkiego programu operacyjnego.

Wzmocnienia wymienionych zdolności strategicznych nie da się osiągnąć przez działania legislacyjne. Jest tutaj przede wszystkim miejsce na system przygotowania i permanentnego szkolenia kadr w wymienionych obszarach, natomiast system służby cywilnej powinien zapobiegać odchodzeniu wartościowych pracowników do innych obszarów działalności. Na całym świecie istnieje odpływ pracowników sektora publicznego do sektora prywatnego, ale raczej nie ma to miejsce na taką skalę jak w Polsce.

Wprowadzenie wskazanych powyżej rekomendacji wiąże się z nowelizacją istniejących ustaw lub też stworzeniem zupełnie nowych regulacji ustawowych takich jak:

- nowa ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego,
- ustawa o Narodowym Planie Rozwoju,
- ustawa o dochodach jst,
- ustawa o finansach publicznych,
- ustawa – Prawo zamówień publicznych,
- ustawy o podziale kompetencji między administracją rządową i samorządową i wewnątrz między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego,
- nowa ustawa o normach antykorupcyjnych,
- nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- ustawa o terenowej administracji rządowej,
- ustawa o samorządzie województwa etc.

Należy podkreślić, że im więcej z przedstawionego programu zmian instytucjonalnych i funkcjonalnych będzie urzeczywistnionych, tym większe są szanse powstania i następnie sukcesu w realizacji wojewódzkich programów operacyjnych rozwoju regionalnego.

Opinia projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej

Projektowana ustawa jest klasyczną, wybiórczo potraktowaną ustawą „czyszczącą” przenoszącą pewne kompetencje od wojewody do samorządu województwa i innych samorządów. Ustawa nie rości sobie pretensji do zmian systemowych, a więc ogranicza się do mechanicznego przeniesienia kompe-

tencji wojewody do wybranego organu samorządu terytorialnego bez wprowadzania jakichkolwiek zmian systemowych. Przygotowując ustawę nie przeprowadzono również analiz deregulacyjnych, które przy wszelkich pracach nad ustawami szczegółowymi o przyporządkowaniu kompetencji powinny być dokonywane. Brakuje jednak konsekwentnego rozpoznania i podziału zadań administracji rządowej i samorządowej. Bez zmian zapisów konstytucyjnych administracja rządowa utraci w ten sposób możliwość wpływu i kontroli na niektóre obszary działalności administracyjnej. Z jednej strony uzyska się w wyniku wprowadzonych zmian decentralizację w podejmowaniu decyzji i działań, z drugiej jednak ograniczeniu ulegnie możliwość standaryzacji działań administracji publicznej. Zapisy, które wskazują, które z zadań pozostają jako zadania zlecone, bardziej dotyczyć będą samego przepływu środków finansowych. Przy konstytucyjnie gwarantowanej niezależności względem siebie jednostek samorządu terytorialnego wydawać się może trudnym do formalnej realizacji zmiana w ustawie o kombatantach, zakładająca ustalanie przez samorząd wojewódzki zasad działania powiatów (zadania z zakresu administracji rządowej). Analogicznie w zmianach wprowadzanych w ustawie – Prawo energetyczne (tym razem jako zadanie własne – organ samorządu wojewódzkiego wypowiadać się ma co do zgodności planów samorządów gminnych z dokumentem rządowym). Korzystniejszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie odrębnego szczebla regionalnego tworzenia dokumentów programowych i wówczas dokonywania przez samorząd wojewódzki oceny prowadzonych polityk lokalnych z polityką regionalną (analogicznie np. do mechanizmów określonych w ustawie o odpadach). O pewnej niekonsekwencji wprowadzanych zmian legislacyjnych świadczyć może przekazanie w ramach korekt zapisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym, nadzoru nad psychologami i lekarzami przeprowadzającymi badania kandydatów na kierowców i kierowców. Analogiczny nadzór nad lekarzami przeprowadzającymi badania osób ubiegających się o pozwolenie na broń (ale ujęty w innej ustawie) pozostawiono w kompetencjach wojewody. Podkreślić należy, że samorządom wojewódzkim przekazane zostały już wcześniej wojewódzkie ośrodki medycyny pracy, które dysponują odpowiednią bazą i specjalistami pozwalającymi na realizację tych zadań, szczególnie że przepisy wykonawcze szczegółowo określają zasady i wymagania prowadzenia takiego nadzoru.

Projekt przywraca zespolenie Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Transportu Drogowego. Nie rozwiązuje jednak pewnych systemowych problemów związanych np. z Inspekcją Sanitarną, która pełni trojaka funkcję: klasycznej inspekcji, jednostki ochrony zdrowia (epidemiologia) oraz prowadzi działalność laboratoryjną.

Projektowana ustawa nie usuwa żadnych systemowych problemów występujących na styku działania politycznego marszałka i politycznego wojewody, nie dotyczy problemów związanych z rolą wojewody w polityce regionalnej państwa oraz wydatkowanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Ustawa ma zatem charakter techniczny. Zawiera w zdecydowanej większości zmiany, które są konieczne, ale jako uzupełnienie pełnych systemowych zmian, które:

1) ustalą nową pozycję wojewody jako apolitycznego urzędnika odpowiedzialnego za szeroko rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne na obszarze województwa,

2) wzmocnią samorząd województwa a w szczególności pozycję marszałka w zarządzie,

3) przeprowadzą pełną deregulację i uchylą całą masę nikomu niepotrzebnych uregulowań.

Można jednocześnie przedstawić kilka wątpliwości do propozycji lokalizacji decentralizowanych kompetencji. Poniżej wyspecyfikowano dla przykładu pewne wątpliwości i pytania, które w związku z propozycjami zawartymi w projekcie można zasygnalizować:

1. kompetencje opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi – może to powinna wykonywać gmina?

2. Narodowy zasób archiwalny – może to też warto przekazać gminie?

3. Fundacje – trzeba przeprowadzić analizę deregulacyjną, przepisy są w większości martwe.

4. Pomoc społeczna – to powinny być zdania własne województwa.

5. Ustawa –

Prawo łowieckie – podział na obwody łowieckie powinno robić województwo, a nie minister.

6. Ustawa o nasiennictwie – należy rozważyć, czy nie przekazać kompetencji z tej ustawy na poziom powiatu.

7. Ustawa o izbach rolniczych – powinien to robić wojewoda, gdyż to jest przecież sprawowanie nadzoru nad uchwałami organów samorządu rolniczego.

8. Prawo energetyczne – tu wymagana jest deregulacja uzupełniona wzmocnieniem kompetencji i działań inspekcyjnych.

9. Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii – należy zastanowić się nad przekazaniem tych spraw powiatowi (starosta).

10. Prawo o ruchu drogowym – wymagana głęboka deregulacja, a nie mechaniczne przesunięcie.

11. Prawo ochrony środowiska – tu wymagana deregulacja plus zmiany systemowe (problem osobowości prawnej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska – powinien zostać przekazany województwu jako wyodrębniony rachunek w budżecie).

12. Ustawa o odpadach – niezbędna deregulacja.

13. Prawo wodne – niezbędna deregulacja.

Przedstawione powyżej uwagi ogólne i szczegółowe wskazują, że proponowana ustawa powinna być częścią pakietu dalszych zmian ustrojowych i decentralizacyjnych na szczeblu regionalnym i to jako ustawa, która dostosowuje kompetencje organów władzy publicznej w województwie do jasno określonych i zdefiniowanych na nowo ról. Można oczywiście traktować ustawę jako zwiastun takich zmian, wskazując, że wprowadzone przez projekt zmiany podążają we wskazywanym kierunku. Projekt wymaga również dalszych dyskusji w zakresie kompetencji szczegółowych, dla których pewnym katalogiem mogą być przedstawione powyżej uwagi szczegółowe.

UCHWAŁA SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 19 grudnia 2002 r.

w sprawie zwiększania sprawności administracji publicznej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

- biorąc pod uwagę konieczność działania całej administracji publicznej w interesie państwa,
 - pamiętając o konieczności takiego ukształtowania administracji publicznej, aby była kompetentna, przyjazna obywatelom i oszczędna,
 - uwzględniając fakt, że jednym z warunków sprawności państwa jest właściwy podział zadań pomiędzy samorząd terytorialny i terenową administrację rządową, wykluczający spory kompetencyjne,
- zwraca się do Rady Ministrów o dokonanie oceny obecnego stanu administracji publicznej i jej zaprezentowanie Sejmowi oraz Senatowi.
1. Zdaniem Izby następujące sfery zagadnień zasługują na szczególnie dokładne zbadanie:
 - a) wzajemne relacje pomiędzy terenową administracją rządową i samorządową,
 - b) podział kompetencji i zadań pomiędzy gminy, powiaty i samorządowe województwa,
 - c) organizacyjne podporządkowanie struktur, wykonujących zadania publiczne (osób prawnych i innych jednostek) gminom, powiatom i województwom oraz organom administracji rządowej,
 - d) tworzenie i funkcjonowanie służby cywilnej.
 2. W ocenie Senatu postulowana analiza pozwoli określić zmiany, jakie powinny być wprowadzone w obecnej strukturze administracji publicznej, aby osiągnąć zasadnicze cele wprowadzanych reform, w szczególności pełniejszą realizację zasady pomocniczości, koncentrację podstawowych funkcji na poziomie gminy, wzrost użyteczności administracji publicznej dla obywateli i dla gospodarki państwa, prosty i logiczny podział kompetencji.
 3. W ocenie Izby aktualne pozostają wnioski sformułowane w uchwale Senatu z 11 stycznia 2001 r. w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, o konieczności wspierania inicjatyw zmierzających do:
 - a) racjonalizacji podziału terytorialnego kraju na powiaty,

- b) wyrównania poziomów zamożności i rozwoju poszczególnych obszarów kraju,
 - c) efektywniejszego wykorzystywania środków publicznych,
 - d) rozwiązań ustawowych uwzględniających szczególny charakter obszarów metropolitalnych oraz miast, które utraciły status miasta wojewódzkiego.
4. Pilnych działań wymagają również:
- a) uchwalenie ustaw tworzących przejrzysty i stabilny system finansowania zadań publicznych, wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego,
 - b) stworzenie prawnych i finansowych warunków pozwalających jednostkom samorządu terytorialnego na prowadzenie własnej polityki regionalnej,
 - c) powołanie odpowiednika służby cywilnej w administracji samorządowej.
5. Senat Rzeczypospolitej Polskiej zwraca się do wszystkich zainteresowanych, a zwłaszcza władz publicznych o współdziałanie w celu:
- a) doprowadzenia do powszechnego identyfikowania się obywateli ze swoim państwem,
 - b) kreowania etosu służby publicznej.
6. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”.

MARSZAŁEK SENATU
Longin PASTUSIAK

UZASADNIENIE

Zarówno własne obserwacje członków Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, jak i otrzymywane sygnały z różnych gremiów samorządowych i organów administracji samorządowej i rządowej w terenie, oraz wnioski z odbytej w maju br. konferencji nt. „Sprawne państwo w świetle relacji samorząd terytorialny a administracja rządowa w terenie”, skłoniły Komisję do zaproponowania odbycia w Senacie debaty na ten temat i przyjęcia stosownej uchwały.

Idea restytucji samorządu terytorialnego zrodziła się w Senacie RP i przyjęte w 1990 r. ustawy ustrojowe, powołujące do życia samorządy gmin i miast, zasługują na wysokie uznanie, co całkowicie potwierdziła praktyka.

Odm inną ocenę należy odnieść do rozwiązań prawnych z roku 1998, w wyniku których powołano do życia dwa kolejne ogniwa samorządu teryto-

rialnego: powiat i województwo, dokonując jednocześnie rozdziału funkcji na szczeblu wojewódzkim, na rządowe i samorządowe. Te właśnie regulacje ustawowe wymagają wnikliwej oceny i dokonania odpowiednich zmian, co zawarte zostało w projekcie uchwały.

Uchwała ta stanowi również swoisty apel skierowany do wszystkich władz publicznych o kreowanie w społeczeństwie, a zwłaszcza wśród młodzieży, właściwego stosunku do Państwa i służby publicznej na jego rzecz.



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja

Druk nr 3557

Warszawa, 17 listopada 2004 r.

Pan
Józef Oleksy
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Witolda Gintowt-Dziewałtowskiego.

(-) Jan Antochowski; (-) Andrzej Brachmański; (-) Jan Chojnacki;
(-) Kazimierz Chrzanowski; (-) Jerzy Czepułkowski; (-) Bronisław Dankowski; (-) Jakub Derech-Krzycki; (-) Marek Dyduch; (-) Witold Gintowt-Dziewałtowski; (-) Ryszard Hayn; (-) Krystyna Herman; (-) Krzysztof Janik;
(-) Tadeusz Kaleniecki; (-) Jan Kochanowski; (-) Stanisław Kurpiewski;
(-) Krystyna Łybacka; (-) Waclaw Martyniuk; (-) Czesław Marzec;
(-) Aldona Michalak; (-) Leszek Miller; (-) Alicja Murynowicz; (-) Grzegorz Napieralski; (-) Lech Nikolski; (-) Olgierd Poniżnik; (-) Franciszek Potulski;
(-) Andrzej Różański; (-) Kazimierz Sas; (-) Zbigniew Siemiątkowski;
(-) Zbigniew Sobotka; (-) Edmund Stachowicz; (-) Benedykt Suchecki;
(-) Jan Szymański; (-) Michał Turkiewicz; (-) Jerzy Wenderlich; (-) Zbyszek Zaborowski; (-) Kazimierz Zarzycki; (-) Jan Zaworski; (-) Ryszard Zbrzyzny; (-) Jacek Zdrojewski.

USTAWA

z dnia.....

o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej

Art. 1. W ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. Nr 39, poz. 311, z 1959 r. Nr 11, poz. 62, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 2002 r. Nr 113, poz. 984) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 4 oraz w art. 5 użyty w różnych przypadkach wyraz „władza” zastępuje się użytym w odpowiednim przypadku wyrazem „starosta”;
- 2) w art. 6 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Starosta w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może powierzyć gminie obowiązek utrzymania grobów i cmentarzy wojennych z jednoczesnym przekazaniem odpowiednich funduszy, o ile gmina nie przejmie obowiązku bezpłatnie.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1396, nr 241, poz. 2074, z 2003 r. Nr 137, poz. 1302 oraz z 2004 r. Nr 173, poz. 1801 i Nr 202, poz. 2065) w art. 51b, w art. 51f w ust. 2, w art. 51g w ust. 1, 2, 4 i 5, w art. 51h oraz w art. 51j użyty w różnych przypadkach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 3. W ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203, z 1997 r. Nr 121, poz. 769, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 9 w ust. 2, w art. 12 w ust. 1 oraz w art. 13 użyty w różnych przypadkach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „starosta”;
- 2) dodaje się art. 15a w brzmieniu:

„Art. 15a. W stosunku do fundacji korzystającej ze środków publicznych i prowadzącej działalność na obszarze całego kraju, w zakresie działalności prowadzonej na obszarze właściwości miejscowej samorządu

powiatowego, starosta wykonuje uprawnienia wynikające z przepisów art. 12 – 15."

Art. 4. W ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 1998 r. Nr 90, poz. 575, Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 756, z 1999 r. Nr 70, poz. 778, z 2000 r. Nr 12, poz. 136 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 11, poz. 84, Nr 29, poz. 320, Nr 42, poz. 473, Nr 63, poz. 634, Nr 125, poz. 1367, Nr 126, poz. 1382 i Nr 128, poz. 1407 i 1408, z 2002 r. Nr 37, poz. 329, Nr 74, poz. 676 i Nr 135, poz. 1145, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 208 poz. 2020) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 10

a) w ust. 1 pkt 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2) wojewoda przy pomocy państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji sanitarnej wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej,

3) państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako kierownik powiatowej inspekcji sanitarnej wchodzącej w skład zespolonej administracji powiatowej”;

b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny może, za zgodą wojewody, powierzyć powiatowemu inspektorowi, w drodze porozumienia, prowadzenie spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych.”

2) w art. 11:

a) ust. 1 – 4 otrzymują brzmienie:

„1. Wojewódzkiego inspektora sanitarnego powołuje wojewoda, w porozumieniu z Głównym Inspektorem Sanitarnym po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego.

2. Zastępcę wojewódzkiego inspektora sanitarnego powołuje i odwołuje wojewoda na wniosek wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

3. Powiatowego inspektora sanitarnego powołuje starosta, w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem sanitarnym po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego.

4. Zastępcę powiatowego inspektora sanitarnego powołuje i odwołuje starosta na wniosek powiatowego inspektora sanitarnego.

b) dodaje się ust. 4 a i 4 b w brzmieniu:

„4a. Państwowego granicznego inspektora sanitarnego powołuje wojewoda na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego po zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego.

4b. Zastępcę państwowego granicznego inspektora sanitarnego powołuje i odwołuje wojewoda na wniosek właściwego państwowego granicznego inspektora sanitarnego”;

3) w art. 15 uchyla się ust. 1b.

Art. 5. W ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431, z 1994 r., Nr 1, poz. 3, z 1996 r. Nr 91, poz. 409, z 1997 r., Nr 43, poz. 272 i Nr 137, poz. 926, z 1998 r. Nr 108, poz. 681, z 2001 r., Nr 81, poz. 875, z 2002 r. Nr 200, poz. 1680, z 2003 r., Nr 110, poz. 1039, Nr 162, poz. 1568) w art. 5 w ust. 2 i w art. 13b w ust. 2 wyraz „województwo” zastępuje się wyrazami „sejmik województwa na wniosek marszałka województwa”.

Art. 6. W ustawie z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 1999 r., Nr 66, poz. 750, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 110, poz. 1189, Nr 115, poz. 1229, z 2004 r. Nr 92, poz. 880) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 6 w ust. 2a, 2b i w ust. 3, w art. 17 w ust. 1 i w ust. 3, w art. 18, w art. 20 w ust. 3b użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „województwo” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazami „marszałek województwa”;
- 2) w art. 15
 - a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
„2. Obręby ochronne ustanawia lub znosi w drodze uchwały sejmik województwa, na wniosek marszałka województwa.”;
 - b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:
„2a. Obręby hodowlane ustanawia lub znosi marszałek województwa, w drodze decyzji, na wniosek uprawnionego do rybactwa.”.

Art. 7. W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84, Nr 200, poz. 1683, z 2003 r. Nr 96, poz. 874, Nr 188, poz. 1840, z 2004 r. Nr 92, poz. 880 i 884, Nr 96, poz. 959 i Nr 123, poz. 1291) w art. 17 w ust. 3 wyraz „województwo” zastępuje się wyrazami „sejmik województwa, na wniosek marszałka województwa.”.

Art. 8. W ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371, Nr 181, poz. 1515, z 2003 r. Nr 72, poz. 658) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 7 ust. 2-4 otrzymują brzmienie:
 - „2. Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez zarząd województwa należy w szczególności:
 - 1) ustalanie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiaty,
 - 2) realizacja działań zmierzających do integracji środowisk kombatanckich i koordynacji ich działań.
 3. Samorząd powiatowy oraz samorząd województwa współdziałają przy realizacji swoich zadań z organizacjami społecznymi oraz stowarzyszeniami kombatantów i osób represjonowanych.

4. Do wypełniania zadań określonych w ust. 2 i 3 zarząd województwa może powołać pełnomocnika w porozumieniu z Kierownikiem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych."

Art. 9. W ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679, Nr 86, poz. 958, Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 110, poz. 1189, Nr 145, poz. 1623, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 113, poz. 984, Nr 200, poz. 1682, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i 721, Nr 162 poz. 1568, Nr 203, poz. 1966, z 2003 r. Nr 229, poz. 2273, z 2004 r. Nr 92, poz. 880, Nr 93, poz. 894 i Nr 141, poz. 1492) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 5 w ust. 1 w pkt 2, w ust. 2 i w ust. 4, w art. 13 w ust. 3 w pkt 2, w art. 16 w ust. 1a, w art. 22 w ust. 2, w art. 38a w ust. 2 i w art. 40 w ust. 1 użyty w różnych przypadkach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „marszałek województwa”;
- 2) w art. 5 w ust. 3a po wyrazie „starosta” dodaje się wyrazy „lub marszałek województwa”;
- 3) w art. 35a w ust. 2 w pkt 2 wyrazy „pracownikom urzędów wojewódzkich” zastępuje się wyrazami „pracownikom urzędów marszałkowskich”.

Art. 10. W ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 111, poz. 726, Nr 133, poz. 885, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 2000 r. Nr 109, poz. 1157, Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 110, poz. 1190, Nr 115, poz. 1229, Nr 154, poz. 1800, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 117, poz. 1007, Nr 153, poz. 1271, Nr 166, poz. 1360, Nr 240, poz. 2055, z 2003 r. Nr 223, poz. 2219) w art. 14 w ust. 2, w art. 16 w ust. 2 i w ust. 3 w pkt 6, w art. 31 w ust. 1a w pkt 2, w art. 101 w pkt 2, w art. 103 w ust. 1 i w ust. 3 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 11. W ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. Nr 111, poz. 535, z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 113, poz. 731, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 11, poz. 95, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268) w art. 18 w ust. 6 w pkt 2 oraz w art. 46 w ust. 2b użyty w różnych przypadkach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 12. W ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1268) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 7 w ust. 2 i w ust. 4 użyty w różnych przypadkach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „zarząd województwa”;
- 2) w art. 26 w ust. 1 wyraz „wojewodowie” zastępuje się wyrazami „marszałkowie województw”.

Art. 13. W ustawie z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 372, Nr 113, poz. 984, z 2004 r. Nr 92, poz. 880, Nr 172, poz. 1802 i Nr 173, poz. 18078) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 27 w ust. 1 uchyla się wyrazy „w obrębie województwa właściwy wojewoda w drodze rozporządzenia” i po wyrazie „dokonuje” dodaje się wyrazy „minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia”;
- 2) w art. 27 uchyla się ust. 2;
- 3) w art. 7, w art. 44 w ust. 2, w art. 48 w pkt 2 i w art. 50 w ust. 2 w pkt 2 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 14. W ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002, Nr 101, poz. 927, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271) w art. 47 w ust. 1 i w art. 49 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 15. W ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 150 i Nr 203, poz. 1966, z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 34, poz. 293, Nr 91, poz. 875, Nr 98, poz. 959 i Nr 173, poz. 1808) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 17 uchyla się ust. 2 oraz uchyla się oznaczenie ust. 1;
- 2) w art. 17 po wyrazach „w zakresie określonym w art. 19 ust. 5” dodaje się wyrazy „oraz bada zgodność planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa.”;
- 3) w art. 19 w ust. 5 uchyla się wyrazy „przez wojewodę”;
- 4) w art. 20 w ust. 3 wyraz „województwie” zastępuje się wyrazem „samorządowi województwa”.

Art. 16. W ustawie z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 198, Nr 122, poz. 1143) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 15 w ust. 2, w art. 33 w ust. 4, w art. 34 w ust. 1 w pkt 2 użyty w różnych przypadkach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „marszałek województwa”;
- 2) w art. 33 ust. 2 otrzymuje brzmienie:
„2. Sejmik województwa, na wniosek marszałka województwa, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia oraz z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, w formie uchwały określa ogólną powierzchnię przeznaczoną corocznie pod uprawy maku lub konopi włóknistych oraz rejonizację tych upraw.”

Art. 17. W ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515, Nr 124, poz. 1152, Nr 130, poz. 1190, Nr 137, poz. 1302, Nr 149, poz. 1451 i 1452, Nr 168, poz. 1568, Nr 200,

poz. 1953, Nr 210, poz. 2036, z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 92, poz. 884, Nr 212, poz. 1264 i Nr 173, poz. 1804) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 75a w ust. 1, 3, 5 i 9, w art. 79 w ust. 1 w pkt 1 „w art. 110 w pkt 10, w art. 111 w ust. 1, w art. 112 w ust. 1, w art. 113 w ust. 1, w art. 122 w ust. 8, w art. 124 w ust. 3, w art. 124a w ust. 1 i w ust. 2 w pkt 2, w art. 124b w ust. 1, 2, 3 i 5, w art. 140g w ust. 2, w art. 140i w pkt 1 i w art. 140k użyty w różnych przypadkach wyraz „województwo” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „marszałek województwa”;
- 2) w art. 97 w ust. 3, w art. 98 w ust. 5, w art. 114 w ust. 3, w art. 122 w ust. 9, w art. 140 w ust. 4 wyrazy „województwo mazowieckie” zastępuje się wyrazami „marszałek województwa mazowieckiego”.

Art. 18. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r., Nr 106, poz. 1002, z 2004 r. Nr 69, poz. 625, Nr 92, poz. 880 i Nr 96, poz. 959) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 13 w ust. 1, w art. 22 w ust. 1 i art. 22a użyty w różnych przypadkach wyraz „województwo” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „marszałek województwa”;
- 2) w art. 33a ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Sejmik województwa, po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody, organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, oraz Polskiego Związku Łowieckiego, określi, w drodze uchwały, miejsce, warunki, czas i sposoby ograniczenia populacji zwierząt, o których mowa w ust. 1”.

Art. 19. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 578, z 2003 r. Nr 124, poz. 1152, Nr 203, poz. 1966, z 2004 r. Nr 62, poz. 576, Nr 96, poz. 959 i Nr 173, poz. 1808) w art. 5 w ust. 1 w pkt 3, w ust. 4 i 5, w art. 7 w ust. 1, w art. 8 w ust. 1, 5, 6 i 9, w art. 9 w ust. 1, 2 i 3, w art. 10a w ust. 1 w pkt 2, w art. 23 w ust. 2, w art. 24 w ust. 1, w art. 24a w ust. 1-3, w art. 25 w ust. 1-2, w art. 26 w ust. 2, w art. 27 w pkt 3, w art. 28 w ust. 1-4, w art. 29 w ust. 3-5, w art. 32 w ust. 3, w art. 34 w ust. 1 w pkt 1 i w ust. 2, w art. 38 w ust. 1, w art. 39 w ust. 2, w art. 39a w ust. 2 i w ust. 7 oraz w art. 51a w ust. 1 i w ust. 4 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „województwo” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 20. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, Nr 128, poz. 1407, z 2002 r. Nr 37, poz. 329, Nr 41, poz. 365, Nr 62, poz. 558, Nr 89, poz. 804, Nr 200, poz. 1688, z 2003 r. Nr 52, poz. 450, Nr 137, poz. 1302, Nr 149, poz. 1452, z 2004 r. Nr 33, poz. 287) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) uchyla się art. 22;
- 2) w załączniku do ustawy uchyla się pkt 17 i pkt 19.

Art. 21. W ustawie z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 88, poz. 983) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 7 w ust. 1 i w ust. 2, w art. 9 w ust 1 i w ust. 4, w art. 10 – 13 użyty w różnych przypadkach wyraz „województwo” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „marszałek województwa”;
- 2) w art. 7 po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:
„3. Zadania marszałka województwa określone w Rozdziale 3 są zadaniami z zakresu administracji rządowej”.

Art. 22. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, Nr 115, poz. 1229, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984, Nr 233, poz. 1957, z 2003 r. Nr 46, poz. 392, Nr 80, poz. 717 i 721, Nr 162, poz. 1568, Nr 175, poz. 1693, Nr 190, poz. 1865, Nr 217, poz. 2124, z 2004 r. Nr 19, poz. 177) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 376 dodaje się
 - a) pkt 2a w brzmieniu „sejmik województwa”
 - b) pkt 2c w brzmieniu „marszałek województwa”;
- 2) w art. 30 w ust. 2 w pkt 1, w art. 49 w ust. 5, w art. 91 w ust. 3, w art. 95 w ust. 1, w art. 162 w ust. 6 i 7, w art. 395 w ust. 4, w art. 396 w ust. 3 w pkt 1, w ust. 4 i 5, w art. 397 w ust. 2, w art. 426 w ust. 2 i 5, w art. 428 w ust. 1, w art. 430 w ust. 2, w art. 434, w art. 435 w ust. 3, 5 i 6, w art. 437 w ust. 2, 4, 8 i 9 oraz w art. 441 w ust 1 i 4 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „województwo” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazami „marszałek województwa”;
- 3) w art. 91 w ust. 1, w art. 96, w art. 119 w ust. 2, w art. 135 w ust. 2 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „województwo” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazami „sejmik województwa”;
- 4) w art. 378
 - a) ust 2 otrzymuje brzmienie:
„2. Wojewoda jest właściwy w sprawach przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych”;
 - b) dodaje się ustęp 2a w brzmieniu:
„2a. Marszałek województwa jest właściwy w sprawach:
 - 1) przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest obowiązkowe,
 - 2) przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest obowiązkowe, realizowanego na terenach innych niż wymienione w pkt 1.”

5) w art. 396 w ust. 2 uchyla się wyrazy „wojewoda w porozumieniu z marszałkiem województwa” a w to miejsce wpisuje się wyrazy „marszałek województwa w porozumieniu z wojewodą”.

Art. 23. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628, z 2002 r. Nr 41, poz. 365, Nr 113, poz. 984, Nr 199, poz. 1671, z 2003 r. Nr 7, poz. 78) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 13 w ust. 4, w art. 19 w ust. 2 w pkt 1 i w ust. 4, w art. 24 w ust. 2 w pkt. 1, w art. 26 w ust. 3 w pkt 1 i w ust. 5, w art. 29 w ust. 3, w art. 49 w ust. 2 i 4, w art. 53 w ust. 3 w pkt 1 oraz w art. 54 w ust. 2 w pkt 1 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazami „marszałek województwa”;
- 2) w art. 18 w ust. 4, w art. 19 w ust. 6, w art. 22 w ust. 2, w art. 24 w ust. 9, w art. 26 w ust. 7, w art. 30 w ust. 7 skreśla się wyrazy „wojewoda lub”.
- 3) w art. 37 w ust. 6 uchyla się wyrazy „wojewoda i”.

Art. 24. W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733, z 2002 r. Nr 113, poz. 948, z 2003 r. Nr 113, poz. 1069) w art. 9 w ust. 9 wyraz „wojewoda” zastępuje się wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 25. W ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229, Nr 125, poz. 1368, Nr 154, poz. 1803, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 130, poz. 1112, Nr 233, poz. 1957, Nr 238, poz. 2022, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 165, poz. 1592, Nr 228, poz. 2259, z 2004 r. Nr 92, poz. 880, Nr 96, poz. 953 i Nr 116, poz. 1206) w art. 15 w ust. 2 w pkt 2 oraz w art. 140 w ust. 2 użyty w różnych przypadkach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 26. W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 51 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
 - „2) wojewoda działający za pośrednictwem wojewódzkiego inspektora transportu drogowego, zwanego dalej „wojewódzkim inspektorem”, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji transportu drogowego wchodzącej w skład wojewódzkiej administracji zespolonej.”;
- 2) w art. 53 ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:
 - „4. Wojewódzkiego inspektora powołuje i odwołuje wojewoda w porozumieniu z Głównym Inspektorem.
 5. Zastępcę wojewódzkiego inspektora powołuje i odwołuje wojewoda na wniosek wojewódzkiego inspektora.”

Art. 27. W ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 130, poz. 1112, z 2003 r. Nr 210, poz. 2036, z 2004 r. Nr 54, poz. 535, Nr 96, poz. 959, Nr 99, poz. 1002, Nr 172, poz. 1805 i Nr 173, poz. 1808) w art. 197 w ust. 1 uchyla się wyrazy „wojewody lub”.

Art. 28. W ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721, Nr 217, poz. 2124) w art. 2 w ust. 1, w art. 5 w ust. 5, w art. 7 w ust. 2, w art. 8, w art. 14 w ust. 2, w art. 15 w ust. 1, w art. 16 w ust. 1, w art. 17 w ust. 1, w art. 19 w ust. 1, w art. 20 w ust. 3 w pkt 4, w art. 24 w ust. 1, w art. 26 w ust. 1, w art. 28 w ust. 1, w art. 29, w art. 30 w ust. 1, w art. 32 w ust. 1 i 2 użyty w różnych przypadkach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 29. W ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z 2004 r. Nr 64, poz. 593 i Nr 116, poz. 1203) w art. 29 w ust. 5 i w art. 33 w ust. 1 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 30. W ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 w ust. 1, w art. 5 w ust. 4 i 5, w art. 6 w ust. 1 i 2 oraz w art. 13 w ust. 7 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazami „marszałek województwa”.

2) w art. 5 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Status Centrum przyznaje marszałek województwa w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 4, składanego w terminie 30 kwietnia i 30 września danego roku.”;

Art. 31. W ustawie z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie (Dz. U. Nr 137, poz. 1299, z 2004 r. Nr 96, poz. 959) w art. 34 w ust. 2 wyraz „wojewoda” zastępuje się wyrazami „samorząd województwa”.

Art. 32. W ustawie z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (Dz. U. Nr 223, poz. 2221, z 2004 r. Nr 42, poz. 386 i Nr 96, poz. 959) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 1 dodaje się art. 1a w brzmieniu:

„1a. Zadania marszałka województwa określone w niniejszej ustawie są zadaniami z zakresu administracji rządowej.”;

2) w art. 2 w ust. 1 i w ust. 2 w pkt 1 i 2, w art. 3, w art. 7 w ust. 1, 2, 3 i 10, w art. 8 w ust. 2 w pkt 2, w art. 13 w ust. 1 w pkt 6, w art. 20 w ust. 4 i 5, w art. 29 w ust. 1 i 2, w art. 30 w ust. 3, w art. 31 w ust. 1 w pkt 2 użyte w różnych przypadkach wyrazy „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 33. W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, Nr 64, poz. 593 i Nr 99, poz. 1001) wprowadza się następujące zmiany:

1) dodaje się art. 21a w brzmieniu:

- „Art. 21a. 1. Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa należy:
- 1) stwierdzenie zgodności programów naprawczych w zakresie osiągnięcia standardów w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz ocena stopnia ich realizacji;
 - 2) wydawanie i cofanie zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie domów pomocy społecznej oraz wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej;
 - 3) prowadzenie rejestru domów pomocy społecznej, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych;
 - 4) koordynowanie działań w zakresie integracji osób posiadających status uchodźcy, w szczególności w zakresie wskazania miejsca zamieszkania uchodźcy;
 - 5) wyznaczanie, w uzgodnieniu ze starostami powiatów prowadzących ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, ośrodka prowadzącego bank danych o dzieciach oczekujących na przysposobienie i kandydatach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz o rodzinach zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka;
2. Środki na realizację zadań, o których mowa w ust. 1, zapewnia budżet państwa.”;
- 2) art. 22 otrzymuje brzmienie:
- „Art. 22. Do zadań wojewody należy:
- 1) ustalanie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego;
 - 2) realizacja lub zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom niepublicznym zadań wynikających z programów rządowych;
 - 3) nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, w tym standardy opieki i wychowania, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami;

- 4) kontrola jakości usług, o których mowa w pkt 8, wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej;
 - 5) kontrola placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, w zakresie standardów usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw tych osób;
 - 6) sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego, również w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu informatycznego;
 - 7) realizacja zadań określanych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w województwie oraz współfinansowanie i sprawowanie nadzoru nad jego funkcjonowaniem.
 - 8) ocena stanu i efektywności pomocy społecznej.";
- 3) w art. 57 w ust. 2, 3 i 6, w art. 67 w ust. 1, 2 i 3, w art. 84 w ust. 2, użyte w różnych przypadkach słowo „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „marszałek województwa”;
- 4) w art. 85 ust. 4-6 otrzymują brzmienie:
- „4. Powiat prowadzący placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub ośrodek adopcyjno-opiekuńczy nie może ich zlikwidować bez zgody marszałka województwa.
 5. Marszałek województwa wydaje zgodę na likwidację placówki opiekuńczo-wychowawczej, jeżeli powiat zapewni właściwą opiekę dzieciom z tej placówki w rodzinie zastępczej lub innej placówce opiekuńczo-wychowawczej.
 6. Marszałek województwa wydaje zgodę na likwidację ośrodka adopcyjno-opiekuńczego jeżeli zadania należące do wyłącznych kompetencji ośrodka przejmie inny ośrodek adopcyjno-opiekuńczy.";

Art. 34. W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ek zarządania i audytu (EMAS) (Dz. U. Nr 70, poz. 631) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 4 ust. 1, 2, 4 i 5 wyraz „wojewoda” zastępuje się wyrazami „marszałek województwa”;
- 2) w art. 7 wyraz „wojewoda” zastępuje się wyrazami „marszałek województwa”.

Art. 35. W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 13 w ust. 3, 4 i 5, w art. 16 w ust. 3 i 5, w art. 19 w ust. 6, 7 i 8, w art. 23 w ust. 2 i 4, w art. 44 w ust. 1-4, w art. 53 oraz w art. 93 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazami „sejmik województwa”;
- 2) w art. 16 w ust. 7, w art. 23 w ust. 5, w art. 32 w ust. 3, w art. 33 w ust. 6, w art. 34 w ust. 1, w art. 35 w ust. 1, 3 i 4, w art. 36 w ust. 3, w art. 37, w art. 56 w ust. 3 i 8, w art. 58 w ust. 1, w art. 60 w ust. 2, 3 i 5, w art. 67 w ust. 2, w art. 76 w ust. 3, w art. 77 w ust. 1-3 i 10, w art. 94, w art. 97 w ust. 1, w art. 99 w ust. 1, w art. 105 w ust. 2, w art. 107 w ust. 3 w art. 114 w ust. 1, 2 i 3, w art. 118 w ust. 1, w art. 122 w ust. 3, w art. 123 w ust. 1 i 2, w art. 126 w ust. 3, 4, 5, 6 i 9 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „wojewoda” zastępuje się użytymi w różnych przypadkach i liczbach wyrazami „marszałek województwa”;
- 3) w art. 13 w ust. 3 i 4, w art. 16 w ust. 3, 4 i 5, w art. 19 w ust. 6, w art. 23 w ust. 2 i 3, w art. 44 w ust. 1, 2 i 3, w art. 53 użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „rozporządzenie” zastępuje się użytym w różnych przypadkach i liczbach wyrazem „uchwała”;
- 4) w art. 22 ust. 2 otrzymuje brzmienie:
 - „2. Zadania ochronne, o których mowa w ust. 1, ustanawia:
 - 1) dla parku narodowego w drodze zarządzenia – minister właściwy do spraw środowiska;
 - 2) dla rezerwatu przyrody w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw środowiska – sejmik województwa.
- 5) w art. 91 dodaje się pkt 5 w brzmieniu „sejmik województwa” oraz pkt 6 w brzmieniu „marszałek województwa.”;
- 6) art. 93 otrzymuje brzmienie:

„Art. 93. Zadania marszałka województwa w zakresie ochrony przyrody, wykonywane przy pomocy wojewódzkiego konserwatora przyrody, są zadaniami z zakresu administracji rządowej.”;

Art. 36. W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) po art. 8 dodaje się art. 8a w brzmieniu:

„Art. 8a. 1. Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa należy:

 - 1) sprawowanie kontroli w zakresie określonym w art. 116,
 - 2) ustalanie, po zasięgnięciu opinii marszałka województwa, kryteriów wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców; kryteria te nie mogą zawierać wymagań dyskryminujących kandydatów ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne ani ze względu na przynależność związkową,

- 3) wydawanie przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców.
2. Kryteria, o których mowa w ust. 1 pkt 2, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.";
- 2) w art. 10:
- a) w ust. 2 uchyla się pkt 1, 2 i 5;
 - b) uchyla się ust. 3;
- 3) w art. 87 wyraz „wojewoda” zastępuje się wyrazem „marszałek województwa”;
- 4) w art. 88:
- a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W przypadku gdy cudzoziemiec posiada odpowiednią wizę lub zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, marszałek województwa wydaje decyzję w sprawie zezwolenia na pracę. Marszałek województwa wydaje decyzję w sprawie zezwolenia na pracę także na podstawie dokumentu podróży lub zezwoleń, o których mowa w przepisach o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”;
 - b) w ust. 5 pkt 2 i 3 otrzymują brzmienie:
 - „2) o których mowa w ust. 1 pkt 2 – występuje pracodawca zagraniczny; decyzję w sprawie przyrzeczenia i zezwolenia na pracę wydaje marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce realizacji usługi eksportowej;
 - 3) o których mowa w ust. 3 – występuje pracodawca zagraniczny lub podmiot, u którego będzie wykonywane zadanie określone przez delegującego; decyzję w sprawie przyrzeczenia i zezwolenia na pracę wydaje marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę podmiotu, u którego będzie wykonywane zadanie.”;
 - c) ust. 6 – 9 otrzymują brzmienie:

„6. Przyrzeczenie i zezwolenie na pracę cudzoziemca w jednostkach podległych ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej i sportu, ministrowi właściwemu do spraw nauki, ministrowi właściwemu do spraw turystyki, ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania oraz Prezesowi Polskiej Akademii Nauk wydaje marszałek województwa, jeżeli zostały spełnione warunki określone w przepisach ustawy oraz w odrębnych przepisach.
7. Przyrzeczenie i zezwolenie na pracę wydaje pracodawcy marszałek województwa, uwzględniając sytuację na lokalnym rynku pracy oraz

kryteria, o których mowa w art. 8a ust. 1 pkt 2. Marszałek województwa może, w przypadkach uzasadnionych sytuacją na rynku pracy, ograniczyć rodzaj pracy do czynności zarządzających i reprezentacji podmiotu. Marszałek województwa może także uwzględnić przydatność podmiotu dla rynku pracy i gospodarki.

8. Przyrzeczenie i zezwolenie na pracę cudzoziemca są wydawane na wniosek pracodawcy, na czas określony, dla określonego cudzoziemca i pracodawcy, na określone stanowisko lub rodzaj wykonywanej pracy. Zezwolenie jest wydawane na warunkach określonych w przyrzeczeniu, na okres nie dłuższy niż czas pobytu określony w odpowiedniej wizie lub nie dłuższy niż okres ważności zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zezwolenia, o którym mowa w przepisach o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku gdy wydane zostało przyrzeczenie, zezwolenie wydaje się po uzyskaniu pisemnego potwierdzenia pracodawcy o dacie rozpoczęcia wykonywania pracy przez cudzoziemca. Data rozpoczęcia wykonywania przez cudzoziemca pracy nie może być wcześniejsza niż data wydania decyzji w sprawie zezwolenia na pracę. Na wniosek pracodawcy marszałek województwa może przedłużyć przyrzeczenie i zezwolenie na pracę cudzoziemca.
 9. Na wniosek właściwego urzędu skarbowego lub Zakładu Ubezpieczeń Społecznych marszałek województwa przekazuje kopie wydanych decyzji.
- d) ust. 11–12 otrzymują brzmienie:
- „11. Jeżeli odrębne przepisy uzależniają możliwość zajmowania określonego stanowiska, wykonywania zawodu lub prowadzenia innej działalności od uzyskania zgody właściwego organu, pracodawca przed wystąpieniem do marszałka województwa jest obowiązany uzyskać taką zgodę.
 12. Przyrzeczenie lub zezwolenie na pracę podlegają uchyleniu przez marszałka województwa, jeżeli:
 - 1) cudzoziemiec wykonuje pracę nielegalnie;
 - 2) cudzoziemiec utracił uprawnienia do wykonywania pracy;
 - 3) uległy zmianie okoliczności lub dowody odnoszące się do wydanej decyzji;
 - 4) ustała przyczyna, dla której zostało udzielone zezwolenie na pracę;
 - 5) cudzoziemiec wykonujący za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy na-

rusza to prawo; uchylenie przyrzeczenia lub zezwolenia na pracę w przypadku naruszenia przepisów prawa pracy następuje na wniosek właściwego inspektora pracy.

e) ust. 15 otrzymuje brzmienie:

„15. Minister właściwy do spraw pracy i marszałek województwa gromadzą i przetwarzają dane dotyczące cudzoziemców, wydawania zezwoleń na pracę, kontroli przestrzegania przepisów ustawy i toczących się w tych sprawach postępowań, w zakresie niezbędnym do realizacji przepisów ustawy.”;

5) w art. 116 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Marszałek województwa sprawuje kontrolę przestrzegania:

- 1) legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, wykonywania działalności oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców;
- 2) obowiązku informowania powiatowych urzędów pracy o zatrudnieniu bezrobotnego lub powierzeniu mu wykonywania innej pracy zarobkowej;
- 3) obowiązku informowania powiatowych urzędów pracy przez bezrobotnych o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności;
- 4) obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy;
- 5) obowiązku dokonania wpisu do rejestru agencji zatrudnienia w przypadku prowadzenia działalności, której prowadzenie jest uzależnione od uzyskania wpisu do rejestru agencji zatrudnienia;
- 6) obowiązku prowadzenia agencji zatrudnienia zgodnie z zasadami określonymi w ustawie.”;

6) art. 117 otrzymuje brzmienie:

„Art. 117. 1. Marszałek województwa, w zakresie ustalonym w art. 116 ust. 1 oraz organy celne w zakresie określonym w odrębnych przepisach współdziałają w szczególności ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców, Państwową Inspekcją Pracy, Policją, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Strażą Graniczną oraz urzędami kontroli skarbowej.

2. Organy Policji, w razie uzasadnionej potrzeby oraz w celu zapewnienia bezpieczeństwa kontrolującym są obowiązane, na wniosek właściwego marszałka województwa lub odpowiednio organu celnego, do udzielenia stosownej pomocy.

3. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, organizację i tryb przeprowadzania przez organy celne kontroli oraz sposób ich współdziałania z innymi organami, uwzględniając konieczność zapewnienia sprawności i skuteczności wykonywanej kontroli.”;

7) art. 118 otrzymuje brzmienie:

- „Art. 118. 1. Marszałek województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw pracy w terminie do dnia 31 stycznia wyniki przeprowadzonych w roku poprzednim kontroli oraz ich ocenę.
2. Marszałek województwa niezwłocznie powiadamia ministra właściwego do spraw pracy o stwierdzonych przypadkach prowadzenia agencji zatrudnienia bez wymaganego wpisu do rejestracji agencji zatrudnienia oraz o przypadkach naruszenia zasad prowadzenia agencji zatrudnienia określonych w ustawie.
 3. Marszałek województwa niezwłocznie powiadamia właściwego starostę o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów ustawy przez bezrobotnego oraz przez pracodawcę.”

Art. 37. 1. Z dniem 1 stycznia 2005 r. pracownicy urzędów wojewódzkich, wykonujący do dnia wejścia w życie ustawy zadania i kompetencje podlegające przejęciu przez samorząd województwa lub powiat, stają się odpowiednio pracownikami urzędu marszałkowskiego lub starostwa powiatowego.

2. Pracodawca jest obowiązany w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia ustawy, zawiadomić na piśmie pracowników wykonujących zadania i kompetencje podlegające przekazaniu na mocy niniejszej ustawy o zmianach, jakie mają nastąpić w zakresie ich stosunków pracy. Przepisy art. 23a § 4 Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio.

3. Stosunki pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 1, wygasają z dniem 30 czerwca 2006 r., jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęci do dnia 15 czerwca 2006 r. nowych warunków pracy lub płacy.

4. Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem może nastąpić za wypowiedzeniem. Przepis art. 41a Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio.

5. Pracownicy, o których mowa w ust. 1, zachowują uprawnienia pracownicze wynikające z aktów, na których podstawie powstał ich stosunek pracy przed dniem 1 stycznia 2005 r., do dnia:

- 1) 15 czerwca 2005 r., jeżeli przyjęli proponowane warunki pracy lub płacy na dalszy okres, albo
- 2) wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w ust. 3, albo
- 3) wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 4.

Art. 38. Pracodawca, w terminie do dnia 15 grudnia 2004 r. przygotowuje imienne wykazy osób wykonujących zadania i kompetencje podlegające przejęciu i przekazuje je odpowiednio organowi przejmującemu zadania i kompetencje na mocy niniejszej ustawy.

Art. 39. 1. Z dniem 1 stycznia 2005 r. mienie Skarbu Państwa służące wykonywaniu zadań podlegających przekazaniu niniejszą ustawą, staje się z mocy prawa mieniem samorządu województwa.

2. Do dnia 15 grudnia 2004 r. wojewodowie sporządzą wykazy mienia Skarbu Państwa, o którym mowa w ust. 1.

3. Koszty uregulowania stanu prawnego mienia przekazywanego jednostkom samorządu terytorialnego ponosi Skarb Państwa.

Art. 40. 1. Nabycie mienia, o którym mowa w art. 38 ust. 1, stwierdza wojewoda w drodze decyzji. Przepisu art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie stosuje się

2. Nabycie przez samorząd województwa mienia Skarbu Państwa służącego wykonywaniu zadań podlegających przekazaniu niniejszą ustawą następuje wraz z obciążeniami, które ujawnia się w decyzji o przekazaniu.

3. Organem odwoławczym w sprawach nabycia mienia, o którym mowa w ust. 2, jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.

4. Ujawnienie obciążeń nie narusza praw osób trzecich.

5. Przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się do zobowiązań Skarbu Państwa, wynikających z działalności organów władających przekazywanym mieniem, powstałych przed dniem jego przejęcia przez samorząd województwa.

6. Przekazanie mienia samorządowi województwa jest nieodpłatne oraz wolne od podatków i opłat.

Art. 41. Do postępowania w sprawie przekazania mienia samorządowi województwa, w drodze decyzji, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Art. 42. 1. Ostateczna decyzja o przekazaniu samorządowi województwa praw, które są lub mogą być ujawnione w księdze wieczystej, stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej.

2. Postępowanie w przedmiocie wpisu jest wolne od opłat sądowych.

Art. 43. 1. Z dniem wejścia w życie ustawy stroną zawartych wcześniej porozumień w zakresie zadań i kompetencji podlegających przekazaniu staje się samorząd województwa.

2. Koncesje, zezwolenia i inne decyzje wydane w zakresie przekazywanych niniejszą ustawą zadań i kompetencji zachowują ważność do upływu określonych w nich terminów ważności, chyba że na podstawie odrębnych przepisów wcześniej zostaną zmienione lub utracą ważność.

Art. 44. 1. W toczących się postępowaniach sądowych i administracyjnych, w zakresie zadań podlegających przekazaniu na podstawie niniejszej ustawy, w których stroną jest wojewoda, stroną staje się samorząd województwa.

2. Niezakończone postępowania administracyjne w zakresie spraw podlegających przekazaniu na mocy przepisów niniejszej ustawy, toczą się nadal przed organami, które przejęły ich zadania i kompetencje.

Art. 45. 1. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustaw określonych w art. 1-35 w zakresie zadań i kompetencji podlegających przekazaniu na podstawie niniejszej ustawy zachowują moc

do czasu wydania nowych przepisów, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Akty prawa miejscowego z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje.

Art. 46. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2005 r., z wyjątkiem art. 37 oraz art. 38 ust. 2, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. Założenia proponowanych zmian

W celu podniesienia sprawności Państwa i jakości wykonywania przypisanych prawem zadań i kompetencji koniecznym jest m.in. zdefiniowanie pozycji wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie. Rozwiązania prawne wprowadzone reformą 1998/99 w zakresie podziału zadań i kompetencji poszczególnych władz administracji terenowej nie sprawdzają się w kontekście całokształtu unormowań prawnych. W obecnie obowiązującym podziale kompetencji nie ma przypadków równoległego wykonywania tych samych zadań i kompetencji przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, liczne natomiast są przypadki, w których zadania i kompetencje określone w tej samej ustawie wykonywane są przez różne szczeble jednostek samorządu terytorialnego i przez wojewodów.

Przyjęto zatem założenie, że zadania przypisane wojewodzie jako przedstawicielowi rządu na danym obszarze powinny ograniczać się do:

- zadań z zakresu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego,
- wykonywania funkcji zwierzchnika zespolonej administracji rządowej oraz funkcji inspekcyjno-kontrolnych,
- zadań związanych ze strategicznymi interesami państwa, z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, z zakresu obywatelstwa i cudzoziemców,
- zadań w zakresie funduszy strukturalnych i przekazywania odpowiednich środków finansowych z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego,
- zadań związanych z pełnieniem funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu Postępowania Administracyjnego,

- kompetencje istotne z uwagi na programy i strategie ważne ze względu na interes Państwa.

Pozostałe zadania przypisane obecnie wojewodom przepisami ustaw szczególnych materialnego prawa administracyjnego zostają w jak najszerszym stopniu przekazane samorządom województw. Ponadto, niektóre dotychczasowe zadania i kompetencje wojewodów zostaną przejęte przez samorząd powiatowy. Przyjęto, że opracowywana reforma administracyjna dokonywana będzie w granicach dotyczących obecnego ustroju terenowej administracji rządowej i administracji samorządowej. Potrzeby zmian w prawie mają przez to następujące podłoże:

- wypełnienie i uzupełnienie kompetencjami niektórych sfer zadaniowych samorządu województwa – określonych w przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,
- usprawnienie funkcjonowania administracji w niektórych dziedzinach życia społecznego,
- postulaty w zakresie oszczędności środków publicznych – wychodzące z założenia, że realizacja zadań i kompetencji przez samorząd województwa będzie odbywać się mniejszym kosztem niż przed dokonywanymi zmianami.

W trakcie prac w przedmiocie wypracowania przesunięć zadań i kompetencji rozważana była skuteczność i efektywność administracji danej dziedziny powstałej po reformie. Proponowane zmiany mają na celu przekazywanie kompletnych pakietów zadań z poszczególnych ustaw.

II. Cel dokonywanych zmian

Projektowane rozwiązania nie tylko zracjonalizują podział zadań i kompetencji pomiędzy organy władzy publicznej, ale przełożą się również na udoskonalenie struktur urzędów wojewódzkich, ich uproszczenie oraz racjonalizację zatrudnienia w poszczególnych jednostkach terenowej administracji rządowej (poprzez zmniejszenie liczby zatrudnionych osób).

Ponadto przesunięcie zadań i kompetencji do samorządu województwa wzmocni ten poziom samorządu terytorialnego poprzez rozbudowanie jego roli w realizacji zadań publicznych.

Konsekwencją przesunięcia zadań jest również konieczność zespolenia służb, inspekcji i straży funkcjonujących na poziomie wojewódzkim i powiatowym, które zostały odziespolone wbrew założeniom reformy z 1999 r. (Państwowa Inspekcja Sanitarna oraz Inspekcja Transportu Drogowego).

III. Przepisy przekazujące kompetencje

Proponowane przesunięcia zadań i kompetencji wymagają dokonania szeregu zmian w zapisach kilkudziesięciu ustaw administracyjnego prawa materialnego wyrażających zadania i kompetencje administracji szczebla terenowego. Przepisy te określone zostały w art. 1 – 35.

Przekazanie kompetencji samorządowi województwa i w nielicznych przypadkach samorządowi powiatowemu dotyczy następujących zadań:

w ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. Nr 39, poz. 311 z późn. zm.):

- prawo zarządzania ekshumacji i przeniesienia zwłok z cmentarza lub grobu wojennego na inny cmentarz lub do innego grobu wojennego – art. 4,
- udzielanie zezwolenia na remont lub budowę grobów i cmentarzy wojennych, na wznoszenie pomników na cmentarzach wojennych oraz zatwierdzanie projektów budowy pomników i projektów innych urządzeń – art. 5,
- powierzanie gminom obowiązku utrzymywania grobów i cmentarzy wojennych, z jednoczesnym przekazywaniem odpowiednich funduszy, o ile gmina lub powiat nie przejmie obowiązku bezpłatnie – art. 6 ust 3.

w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1396 z późn. zm.):

- prowadzenie rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych – art. 51b,
- zgłaszanie Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych o wpisaniu przedsiębiorcy do rejestru oraz o zmianie danych podlegających wpisowi do rejestru – art. 51g,
- wykreślanie z urzędu w drodze decyzji administracyjnej wpisu w rejestrze przechowawców akt osobowych i płacowych – art. 51h,
- przeprowadzanie kontroli działalności gospodarczej w zakresie objętym wpisem do rejestru oraz upoważnianie do przeprowadzania kontroli działalności przedsiębiorcy wpisanego do rejestru innego organu państwowego lub państwowej jednostki organizacyjnej wyspecjalizowanej w kontroli danego rodzaju działalności w drodze porozumienia – art. 51j.

w ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203, z późn. zm.):

- przyjmowanie zawiadomień o wpisaniu fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego – art. 9 ust. 2,
- możliwość występowania do sądu z wnioskiem o ustalenie zgodności działania fundacji z przepisami prawa oraz celem, w jakim fundacja została ustanowiona – art. 12 ust. 1,
- możliwość występowania do sądu o uchylenie uchwały zarządu fundacji, pozostającej w rażącej sprzeczności z jej celem, albo postanowieniami

- statutu fundacji lub przepisami prawa a także o wstrzymanie wykonania uchwały do czasu rozstrzygnięcia sprawy – art. 13,
- wyznaczanie odpowiedniego terminu do usunięcia uchybień w działalności zarządu albo żądanie dokonania w wyznaczonym terminie zmiany zarządu fundacji – art. 14 ust. 1,
 - możliwość występowania do sądu o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego albo w razie dalszego uporczywego działania zarządu fundacji w sposób niezgodny z prawem, statutem lub celem fundacji – art. 14 ust. 2,
 - możliwość zwracania się do sądu o likwidację fundacji w wypadkach, gdy osiągnięty został cel, dla którego fundacja była ustanowiona lub w razie wyczerpania środków finansowych i majątku fundacji, jeżeli statut nie przewiduje likwidacji fundacji lub jego postanowienia w tym przedmiocie nie są wykonywane – art. 15 ust. 2,
 - wykonywanie uprawnień wynikających z przepisów art. 12 – 15 w stosunku do fundacji korzystającej ze środków publicznych i prowadzącej działalność na obszarze całego kraju, w zakresie działalności prowadzonej na obszarze właściwości miejscowej samorządu powiatowego (zadanie przekazane staroście).

w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U z 1993 r. Nr94, poz. 431, z późn. zm):

- zaliczanie w szczególnych, gospodarczo uzasadnionych wypadkach niektórych gmin do innego okręgu podatkowego niż określony w rozporządzeniu Ministra Finansów – art. 5 ust.2,
- ustalanie wykazu miejscowości położonych na terenach podgórskich i górskich – art.13b ust.2.

w ustawie z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 1999 r., Nr 66, poz. 750 z późn. zm.):

- dokonywanie na podstawie operatu rybackiego i stosownej dokumentacji oceny wypełnienia przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej oraz powiadamianie właściciela wody o wynikach oceny – art. 6 ust. 2a i 2b,
- zwalnianie w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej lub uznawanie zbiornika wodnego za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na czas określony – art. 6 ust. 3,
- ustanawianie lub znoszenie: obrębów ochronnych, obrębów hodowlanych – art. 15 ust. 2 i ust. 2a,
- zezwalanie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2-7 i ust. 2 oraz w art. 10 ust. 1, a także na dokonywanie połowu ryb w obrębach ochronnych – art. 17 ust.1,

- wydawanie w szczególnie uzasadnionych przypadkach zakazu połowu niektórych gatunków ryb, w określonych wodach, na czas niezbędny do ich ochrony oraz zobowiązanie innych użytkowników wód do utrzymania dróg swobodnego przepływu ryb – art. 17 ust.3,
- właściwość miejscowa w sprawach dotyczących rybactwa w obwodach rybackich, przez które przebiega granica województw lub powiatów, w przypadku, gdy na podległym obszarze znajduje się większa część powierzchni obwodu rybackiego. W innych przypadkach właściwość miejscową w sprawach dotyczących rybactwa ustalają w drodze porozumienia odpowiednie organy – art. 18.

w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 z późn. zm.):

- ustalanie, na wniosek rady gminy, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska – miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową. – art. 17 ust. 3.

w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 z późn. zm.):

- ustalanie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiaty – art. 73 ust. 2 pkt 1,
- realizacja działań zmierzających do integracji środowisk kombatanckich i koordynacji ich działań – art. 73 ust. 2 pkt 2,
- współdziałanie przy realizacji zadań z organizacjami społecznymi oraz stowarzyszeniami kombatantów i osób represjonowanych – art. 73 ust. 3,
- możliwość powołania pełnomocnika do wykonywania zadań określonych w ustawie – art. 73 ust. 4.

w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 z późn. zm.):

- sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa – art. 5 ust. 1 pkt 2,
- możliwość powierzania dyrektorowi Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, w drodze porozumienia, prowadzenia spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną wraz ze środkami finansowymi – art. 5 ust. 2, 3a i 4,
- wydawanie decyzji w sprawach:
 - zamiany lasu na użytek rolny w stosunku do lasów nie stanowiących własności Skarbu Państwa – art. 13 ust. 3 pkt 2,
 - uznawania lasu za ochronny lub pozbawianie go tego charakteru w odniesieniu do lasów nie stanowiących własności Skarbu Państwa – art. 16 ust. 1a,
- zatwierdzanie uproszczonego planu urządzenia lasu – art. 22 ust. 2,
- ustanawianie, w drodze decyzji, trwałego zarządu na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na nieruchomościach przeznaczo-

nych na drogi krajowe, stanowiących własność Skarbu Państwa – art. 38a ust. 2,

- wnioskowanie do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o przekazanie w użytkowanie wskazanej jednostce organizacyjnej lasów, gruntów oraz innych nieruchomości, bez zmiany ich dotychczasowego przeznaczenia – art. 40 ust. 1,
- uprawnienie pracowników urzędów marszałkowskich zajmujących się nadzorem nad gospodarką leśną do noszenia munduru leśnika – art. 35a ust. 2 pkt 2.

w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.):

- wykonywanie uprawnień Skarbu Państwa w granicach określonych przez ustawy, polegających na możliwości korzystania, z wyłączeniem innych osób, ze złóż kopalin oraz rozporządzaniu prawem do nich przez ustanowienie użytkowania górniczego:
 - a) w odniesieniu do działalności, w stosunku do której organem koncesyjnym jest wojewoda
 - planuje się, że organem koncesyjnym będzie zarząd województwa,
 - b) w odniesieniu do działalności, na którą ustawa nie wymaga koncesji za wyjątkiem działalności prowadzonej w granicach obszarów morskich RP – 14 ust. 2,
- udzielanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie lub na wydobywanie kopalin pospolitych i podstawowych, w tym uzgadnianie z właściwym wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta w przedmiocie udzielania tej koncesji i jej zmiany, uzgadnianie wydawanych przez starostę koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin pospolitych – art. 16 ust. 2 i 3 pkt. 6,
- stwierdzanie kwalifikacji osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do wykonywania czynności dozoru geologicznego nad pracami geologicznymi – art. 31 ust. 1a pkt 2,
- pełnienie funkcji organu administracji geologicznej przy pomocy geologa wojewódzkiego – art. 101 pkt. 2,
- podejmowanie działań jako organ I instancji w sprawach określonych w art. 103 ust. 3.

w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.):

- upoważnianie lekarza specjalisty w dziedzinie psychiatrii do oceny zasadności zastosowania przymusu bezpośredniego – art. 18 ust. 6 pkt 2,
- zapewnienie realizacji postanowienia sądowego o przyjęciu do szpitala psychiatrycznego osoby: której dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że nieprzyjęcie do szpitala spowoduje znaczne pogorszenie stanu jej zdrowia psychicznego oraz która jest niezdolna do samodzielnego zaspo-

kajania podstawowych potrzeb życiowych, a uzasadnione jest przewidywanie, że leczenie w szpitalu psychiatrycznym przyniesie poprawę jej stanu zdrowia – art. 46 ust. 2b.

w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266):

- kwestie związane z przeznaczaniem na cele nierolnicze i nieleśne określonych w ustawie gruntów rolnych – art. 7 ust. 2 pkt 3-5, art. 7 ust. 4,
- wyrażanie zgody na przeznaczenie lasów ochronnych na inne cele niż służące gospodarce leśnej, obronności lub bezpieczeństwu państwa, oznakowaniu nawigacyjnemu, geodezyjnemu, ochronie zdrowia oraz turystyce, w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi i brakiem innych gruntów – art. 9 ust. 3,
- kontrola stosowania przepisów ustawy – art. 26 ust. 1.

w ustawie z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 372, Nr 113, poz. 984):

- sprawowanie administracji w zakresie łowiectwa – art. 7,
- skracanie okresów polowań na terenie województwa – art. 44 ust. 2,
- określanie terminu zakończenia okresu zbioru upraw lub płodów rolnych w danym regionie, dla celów wynagradzania szkód łowieckich – art. 48 pkt. 2,
- wypłacanie odszkodowania: za szkody wyrządzone na terenach obwodów łowieckich polnych i terenach nie wchodzących w skład obwodów łowieckich przez zwierzęta łowne objęte coroczną ochroną – art. 50 ust. 1 i 2, za szkody wyrządzone przez wilki wśród zwierząt gospodarskich, z wyłączeniem drobiu, na terenach, na których nie są one objęte całoroczną ochroną – art. 50 ust. 1a i 2.

Przekazano ministrowi właściwemu do spraw środowiska:

- dokonywanie, w drodze rozporządzenia, podziału na obwody łowieckie oraz zmian granic obwodów łowieckich po zasięgnięciu stosownych opinii – art. 27 ust. 1.

w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 z późn. zm.):

- sprawowanie nadzoru nad działalnością izb (nad uchwałami organów izby) – art. 47 i 49.

w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1504, Nr 203, poz. 1966):

- badanie zgodności planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa oraz z obowiązującymi przepisami – art. 17 ust. 2,
- opiniowanie projektów założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w zakresie zgodności z założeniami polityki energetycznej państwa – art. 19 ust. 5,

- stwierdzanie zgodności projektów planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy lub jej części z zatwierdzonymi założeniami – art. 20 ust. 3.

w ustawie z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 198, Nr 122, poz. 1143):

- wydawanie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, zezwoleń na leczenie substytucyjne w publicznych zakładach opieki zdrowotnej – art. 15 ust. 2,
- określanie ogólnej powierzchni przeznaczanej corocznie pod uprawy maku lub konopi włóknistych oraz rejonizację tych upraw – art. 33 ust. 2,
- wydawanie i cofanie zezwolenia podmiotowi gospodarczemu na prowadzenie kontraktacji maku lub konopi włóknistych – art. 33 ust. 4 i 5.

w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 z późn. zm.):

- wydawanie i cofanie zezwoleń na produkcję tablic rejestracyjnych na wnioszek przedsiębiorcy, o ile spełnia on określone wymagania oraz odmowa wydania ww. zezwolenia – art. 75a ust. 1, 3, 5 i 9,
- wyznaczenie składnic złomu, w których przyjmowane będą pojazdy w celu utylizacji – art. 79 ust. 1 pkt 1,
- dokonywanie wpisu i skreślanie osoby z ewidencji egzaminatorów – art. 111 ust. 1 i art. 113, sprawowanie nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych – art. 112,
- kontrolowanie przeprowadzania badań lekarskich i wydawania orzeczeń – art. 122 ust. 8,
- wydawanie decyzji o skierowaniu na badanie lekarskie osób, o których mowa w art. 97 ust 3 (szefowie i cudzoziemski personel przedstawicielstw dyplomatycznych) – art. 122 ust. 3,
- wydawanie zezwolenia na przeprowadzanie badań psychologicznych przedsiębiorcy, który złożył wniosek o jego wydanie i spełnia ustawowe wymagania – art. 124 ust. 3, art. 124a ust. 1, sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem badań psychologicznych, wpisywanie do ewidencji psychologów uprawnionych do przeprowadzania badań psychologicznych i orzekanie w zakresie zdolności do prowadzenia pojazdów mechanicznych – art. 124b ust. 1 i 2, cofanie zezwolenia na przeprowadzanie badań psychologicznych w określonych przypadkach – art. 124b ust. 3, skreślanie psychologów z listy psychologów uprawnionych – art. 124b ust. 5,
- sprawy związane z uprawnieniami do kierowania pojazdem w odniesieniu do szefów i cudzoziemskiego personelu przedstawicielstw dyplomatycznych – wydawanie, przyjmowanie zawiadomień o utracie praw jazdy, decyzje o cofnięciu lub przywróceniu prawa kierowania pojazdem – art. 97 ust. 3. art. 98 ust. 5, art. 140 ust. 4,

- powoływanie komisji egzaminacyjnych dla instruktorów prowadzących szkolenia kierowania pojazdem silnikowym albo tramwajem – art. 110 pkt 5,
- prowadzenie ewidencji psychologów uprawnionych do przeprowadzania badań psychologicznych i orzekania w zakresie zdolności do prowadzenia pojazdów mechanicznych – art. 124a ust. 2 pkt 2,
- sprawy związane z Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego – art. 140g, 140i, 140k.

w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106 poz. 1002)

wydawanie zezwoleń:

- na wprowadzenie dotychczas niestosowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej technologii chowu zwierząt – art. 13 ust. 1,
- na pozyskiwanie zwierząt wolno żyjących (dzikich) w celu preparowania ich zwłok – art. 22 ust. 1 oraz w celu tworzenia kolekcji spreparowanych zwłok tych zwierząt – art. 22a,
- określanie miejsca, warunków, czasu oraz sposobu ograniczenia populacji zwierząt, w przypadku, gdy stanowią one nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej – art. 33a ust. 2.

w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 578 z późn. zm.):

- wydawanie dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju – art. 5 ust. 4, występowanie na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia, na zasadach określonych w treści tych umów – art. 5 ust. 5,
- prowadzenie rejestru – art. 7 ust. 1 i 2,
- przesyłanie kopii zaświadczenia o wpisie do rejestru oraz kopii stosownych dokumentów do ministra właściwego do spraw turystyki, udzielanie informacji o danych zawartych w rejestrze na zasadach ustalonych dla Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystyki – art. 8,
- kontrolowanie prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, wydawanie decyzji administracyjnych o stwierdzeniu wykonywania działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do rejestru oraz o zakazie wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem do rejestru art. 9 ust. 1 i 3,
- wydawanie upoważnień jednostkom organizacyjnym lub osobom do przeprowadzania szkoleń dla kandydatów ubiegających się o uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek – art. 24,
- kontrola organizatorów szkoleń na przewodnika turystycznego lub na pilota wycieczek – art. 24a,

- powoływanie komisji egzaminacyjnych przeprowadzających egzamin na przewodników turystycznych lub na pilotów wycieczek – art. 25,
- wydawanie, odmowa wydania, zawieszanie oraz przywracanie uprawnień przewodnikom turystycznym i pilotom wycieczek – art. 26 ust. 2, art. 28 ust. 1-3, prowadzenie ewidencji nadanych uprawnień przewodnikom turystycznym i pilotom wycieczek – art. 28 ust. 4,
- kontrolowanie osób wykonujących zadania przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek w zakresie posiadania uprawnień – art. 29,
- powoływanie komisji egzaminacyjnych języków obcych spośród osób znajdujących się na liście ministra właściwego do spraw turystyki – art. 32 ust. 3,
- dokonywanie zaszeregowania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów, nadawanie kategorii, prowadzenie ewidencji oraz kontrolowanie obiektów – art. 38,
- potwierdzanie lub zmiana dotychczasowego zaszeregowania obiektów hotelarskich – art. 39 oraz wydawanie na wniosek przedsiębiorcy, w formie decyzji administracyjnej, przyrzeczenia zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii, zwane dalej (promes) – art. 39a,
- tworzenie środków specjalnych przeznaczonych na finansowanie zadań związanych ze sprawdzaniem kwalifikacji kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, sprawdzaniem znajomości języka obcego przez przewodników turystycznych i pilotów wycieczek oraz dokonywaniem oceny spełniania przez obiekty hotelarskie wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których zostały zaszeregowane – art. 51a.

w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, z późn. zm.):

- skreślenie kompetencji wojewodów w stosunku do fundacji – art. 22,
- wykreślenie w załączniku do ustawy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Transportu Drogowego – pkt 17 i 19 załącznika.

w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 88, poz. 983):

- stwierdzanie spełnienia przez grupę określonych warunków i dokonywanie wpisu do rejestru grup producentów – art. 7 ust.1 i 2,
- prowadzenie rejestru grup – art. 9 ust. 1 i 4,
- wydawanie decyzji administracyjnych: o odmowie stwierdzenia spełnienia przez grupę określonych w ustawie warunków wpisu do rejestru oraz dokonania wpisu do rejestru – w przypadku niespełnienia przez wnioskodawcę warunków określonych w ustawie – art. 10, o stwierdzeniu zaprzestania spełniania przez grupę warunków i skreśleniu jej z rejestru – art. 11,

- sprawowanie nadzoru nad działalnością grup – art. 12,
- przyjmowanie składanych przez grupy rocznych sprawozdań finansowych – art. 13.

w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.):

- prowadzenie bazy danych w zakresie informacji określonych w ustawie – art. 30 ust. 2 pkt. 1,
- obowiązek zasięgnięcia opinii wojewody w sprawach, o których mowa w art. 46 ust. 4 pkt 1-2a i 4-7 – art. 49 ust. 5,
- określenie programu ochrony powietrza, mającego na celu osiągnięcie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu – art. 91 ust. 1,
- współdziałanie w przygotowywaniu programów – art. 91 ust. 3,
- nakładanie na podmiot korzystający ze środowiska, który prowadzi działalność powodującą wprowadzanie substancji do powietrza, obowiązku prowadzenia pomiarów poziomów tej substancji w powietrzu – art. 95 ust. 1,
- określanie rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania na terenie województwa lub jego części w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki oraz sposobu realizacji i kontroli tego obowiązku – art. 96,
- określanie programów działań dostosowujących poziom hałasu do poziomu dopuszczalnego dla terenów poza aglomeracjami w granicach oddziaływania dróg, linii kolejowych lub lotnisk na podstawie map akustycznych – art. 119 ust. 2,
- tworzenie obszaru ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie – art. 135 ust. 2,
- prowadzenie rejestru rodzaju, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, okresowe przedkładanie wojewodzie informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska – art. 162 ust. 6 i 7,
- pełnienie funkcji organu ochrony środowiska – art. 376 ust. 2a i 2c,
- kwestia właściwości w sprawach instalacji, która może znacząco wpływać na środowisko – art. 378 ust. 2a,
- wnioskowanie do ministra właściwego do spraw środowiska o zwrócenie się do Krajowej Komisji o wydanie opinii w sprawach należących na mocy tytułu I działu VI ustawy do kompetencji wojewody – art. 395 ust. 4,
- kwestie związane z działalnością wojewódzkiej komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko – art. 396 ust. 2 i 3 pkt 1 i ust. 4 – 5, art. 397 ust. 2,

- wzywianie wnioskodawcy do uzupełnienia w określonym czasie przeglądu ekologicznego załączonego do wniosku o ustalenie programu dostosowawczego – art. 426 ust. 5,
- wszczynanie postępowania negocjacyjnego oraz odmowa wszczęcia takiego postępowania – art.428 ust. 1,
- przyjmowanie należności z tytułu kosztów postępowania negocjacyjnego – art. 430 ust. 2,
- wydanie decyzji odmowy ustalenia programu dostosowawczego w razie nieuzyskania w terminie, o którym mowa w art. 433, porozumienia pomiędzy komisją a prowadzącym instalację co do treści programu – art. 434,
- zatwierdzanie programu dostosowawczego, odmawianie wydania pozwolenia zintegrowanego oraz uchylanie pozwolenia zintegrowanego wydanego w wyniku postępowania negocjacyjnego, orzekanie o odroczeniu terminu płatności opłat za korzystanie ze środowiska w procencie uzgodnionym w programie dostosowawczym na okres realizacji programu dostosowawczego – art. 435 ust. 3, 5 i 6,
- prowadzenie spraw związanych z powoływaniem komisji do prowadzenia negocjacji o ustalenie programu dostosowawczego, zapewnienie obsługi administracyjno – technicznej oraz środków finansowych na jej działalność – art. 437 ust. 2, 4, 8, 9,
- nakładanie obowiązku zapłaty sankcji pieniężnej w razie stwierdzenia, iż nie został zrealizowany określony etap programu dostosowawczego – art. 441 ust. 1 i 4, nie przekazano:
- określanie planu działań krótkoterminowych w przypadku ryzyka występowania przekroczeń dopuszczalnych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu w danej strefie – art. 92, art.93,
- wypłacanie odszkodowania lub wykupienia nieruchomości, ze względu na ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska – art. 134 pkt. 2.

w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 z późn. zm.):

- wydawanie zezwolenia na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami – art. 13 ust. 4,
- przekazywanie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta kopii wydanych decyzji w sprawie wydania pozwolenia na wytwarzanie odpadów – art. 18 ust. 4,
- zatwierdzanie programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi – art. 19 ust. 2, przekazywanie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta kopii wydanej decyzji w sprawie zatwierdzenia programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi – art. 19 ust. 6,

- przekazywanie właściwemu wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta kopii wydanej decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi – art. 22 ust.2,
- przyjmowanie informacji o wytwarzanych odpadach oraz o sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami – art. 24 ust. 1 pkt 1,
- przekazywanie kopii informacji o wytwarzanych odpadach oraz sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami, a także decyzji dotyczących:
 - wniesienia sprzeciwu wobec rozpoczęcia działalności powodującej powstanie odpadów lub zmiany tej działalności wpływającej na rodzaj lub ilość wytwarzanych odpadów lub sposób gospodarowania nimi,
 - zobowiązania wytwórcy odpadów do przedłożenia wniosku o zatwierdzenie programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi,
 - wstrzymania działalności powodującej wytwarzanie odpadów, jeżeli wytwórca odpadów mimo wezwania, nadal narusza przepisy ustawy lub działa w sposób niezgodny ze złożoną informacją wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta – art. 24 ust. 9,
- wydawanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów – art. 26 ust. 3 i 5,
- przekazywanie kopii wydanej decyzji w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta – art. 26 ust. 7,
- przekazywanie właściwemu wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta kopii wydanej decyzji w sprawie odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku, unieszkodliwiania odpadów oraz w sprawie odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych lub składowania odpadów – art. 29 ust. 3,
- przekazywanie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta kopii wydanej decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów – art. 30 ust. 7,
- prowadzenie zbiorczych zestawień danych celem prowadzenia wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielonych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami – 37 ust. 6,
- możliwość zobowiązania posiadacza odpadów pochodzących z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów, do prowadzenia dodatkowych badań wpływu odpadów na jakość wód oraz zwiększenia częstotliwości prowadzenia wszystkich badań – art. 40 ust. 4,
- przeprowadzanie egzaminów stwierdzających kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami dla kierowników spalarni odpadów niebezpiecznych oraz wydawanie w tym zakresie świadectw – art. 49 ust. 2,

- powoływanie komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu stwierdzającego kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami dla kierowników spalarni odpadów niebezpiecznych – art. 49 ust. 4,
- zatwierdzanie instrukcji eksploatacji składowiska odpadów – art. 53 ust. 3 pkt. 1,
- wyrażanie zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, po przeprowadzeniu kontroli składowiska przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska – art. 54 ust. 2 pkt. 1.

w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733, z późn. zm.):

- ogłaszanie co 6 miesięcy w drodze obwieszczenia, wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla poszczególnych powiatów znajdujących się na obszarze danego województwa – art. 9 ust. 9.

w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.):

- ustalanie linii brzegu dla wód granicznych oraz śródlądowych dróg wodnych oraz dokonywanie jej zmian w trybie i na zasadach właściwych dla jej ustalenia – art. 15 ust. 2,
- wydawanie pozwoleń wodnoprawnych:
 - a) jeżeli szczególne korzystanie z wód lub wykonywanie urządzeń wodnych jest związane z przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wynika z przepisów o ochronie środowiska, oraz z eksploatacją instalacji lub urządzeń wodnych na terenach zakładów w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska zaliczanych do tych przedsięwzięć,
 - b) na wykonanie urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią,
 - c) na przerzuty wody,
 - d) na wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji chemicznych hamujących rozwój glonów,
 - e) o których mowa w art. 122 ust. 2 – pozwoleń na:
 - gromadzenie ścieków, a także innych materiałów, prowadzenie odzysku lub unieszkodliwianie odpadów,
 - wznoszenie obiektów budowlanych oraz wykonywanie innych robót,
 - wydobywanie kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów oraz ich składowanie na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, jeżeli wydano decyzje, o których mowa w art. 40 ust. 3 i art. 83 ust. 2 pkt 1,
 - f) jeżeli szczególne korzystanie z wód lub wykonanie urządzeń wodnych odbywa się na terenach zamkniętych w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska – art. 140 ust. 2.

w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 130, poz. 1112):

- wnioskowanie do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego o wydanie zarządzenia, aby określona trasa, o stosunkowo nieznacznym ruchu, lecz ważna dla miasta lub regionu, była obsługiwana na zasadzie obowiązku użyteczności publicznej, z zachowaniem przez przewoźnika określonych wymagań – art. 197 ust. 1.

w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873):

- możliwość wykonywania kontroli organizacji pożytku publicznego po powierzeniu tej funkcji przez ministra ds. zabezpieczenia społecznego – art. 29 ust. 5,
- możliwość wzywania organizacji do usunięcia uchybień stwierdzonych w trakcie kontroli po powierzeniu tej funkcji przez ministra ds. zabezpieczenia społecznego – art. 33 ust. 1.

w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143):

- przyznawanie jednostce organizacyjnej statusu centrum integracji społecznej, prowadzenie rejestru centrów – art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 i 4, 5,
- wydawanie decyzji o utracie statusu centrum – art. 6 ust. 1 i 2,
- wydawanie zgody na wykonywanie przez pracowników socjalnych zatrudnionych w organizacji pożytku publicznego określonych w ustawie zadań pracowników socjalnych centrów i pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej – art. 13 ust. 7.

w ustawie z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie (Dz. U. Nr 137, poz. 1299 i z 2004 r. Nr 96, poz. 959):

- wnioskowanie do ministra rolnictwa o utworzenie rejonu zamkniętego wytwarzania materiału siewnego kategorii elitarny i kategorii kwalifikowany odmian sadzeniaków ziemniaka – art. 34 ust. 2.

w ustawie z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (Dz. U. Nr 223, poz. 2221 z późn. zm.):

- wydawanie, w zakresie określonym przepisami Unii Europejskiej, decyzji w sprawach: wstępnego uznania grupy producentów owoców i warzyw i zatwierdzenia planu dochodzenia do uznania tej grupy za organizację producentów owoców i warzyw; zmian do zatwierdzonego planu dochodzenia do uznania wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw za organizację producentów owoców i warzyw; uznania organizacji producentów owoców i warzyw i ich zrzeszeń; uznania ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń; cofnięcia: wstępnego uznania grupy producentów, uznania organizacji producentów i ich zrzeszeń, uznania ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń – art. 2 ust. 1,

- przeprowadzanie, w zakresie określonym przepisami Unii Europejskiej, kontroli w zakresie spełniania warunków: wstępnego uznania grupy producentów i zatwierdzenia planu dochodzenia do uznania; zmian do zatwierdzonego planu dochodzenia do uznania; uznania organizacji producentów i ich zrzeszeń, uznania ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń – art. 2 ust. 2 pkt 1,
- współpracowanie, w zakresie określonym przepisami Unii Europejskiej, z właściwymi władzami państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie uznawania i kontroli ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń – art. 2 ust. 2 pkt 2,
- przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych, Prezesowi Agencji Rynku Rolnego oraz Prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa informacji o:
 - a) dacie wydania decyzji o wstępnym uznaniu grupy producentów i okresie realizacji zatwierdzonego planu dochodzenia do uznania,
 - b) wydaniu decyzji w sprawach: zmian do zatwierdzonego planu dochodzenia do uznania wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw za organizację producentów owoców i warzyw; uznania organizacji producentów owoców i warzyw i ich zrzeszeń; uznania ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń; cofnięcia: wstępnego uznania grupy producentów, uznania organizacji producentów i ich zrzeszeń, uznania ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń – art. 3,
- opracowywanie rocznego planu kontroli w zakresie spełniania warunków wynikających z ustawy oraz możliwość powierzenia ww. kontroli jednostkom organizacyjnym dysponującym odpowiednimi warunkami organizacyjnymi, kadrowymi i technicznymi oraz wydawanie upoważnień dla osób dokonujących kontroli – art. 7 ust. 1, 2 i 3,
- przyjmowanie umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole od kontrolowanego, który nie zgadza się z tymi ustaleniami – art. 7 ust. 10,
- wydawanie decyzji w sprawie: uznania grupy producentów chmielu lub związku takich grup oraz cofnięcia uznania grupie producentów chmielu lub związkowi takich grup oraz przekazywanie informacji o wydaniu ww. decyzji właściwym organom – art. 20 ust. 4 i 5,
- wydawanie decyzji w sprawie: uznania grupy producentów tytoniu, cofnięcia uznania grupie producentów tytoniu oraz przekazywanie informacji o wydaniu ww. decyzji właściwym organom – art. 29 ust. 1 i 2,
- przeprowadzanie kontroli grup producentów tytoniu w zakresie spełniania przez grupę warunków uznania i przekazywanie kopii protokołu kontroli – art. 30 ust. 3,
- wydawanie imiennych upoważnień dla osób wykonujących czynności kontrolne – art. 31 ust. 1 pkt 2,

— przyjmowanie umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole od kontrolowanego, który nie zgadza się z tymi ustaleniami – art. 31 ust. 9.

w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001):

- stwierdzenie zgodności programów naprawczych w zakresie osiągania standardów w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz ocena stopnia ich realizacji; wydawanie i cofanie zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie domów pomocy społecznej oraz wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej; prowadzenie rejestru domów pomocy społecznej, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych; koordynowanie działań w zakresie integracji osób posiadających status uchodźcy, w szczególności w zakresie wskazania miejsca zamieszkania uchodźcy; wyznaczanie, w uzgodnieniu ze starostami powiatów prowadzących ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, ośrodka prowadzącego bank danych o dzieciach oczekujących na przysposobienie i kandydatach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz o rodzinach zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka; ocena stanu i efektywności pomocy społecznej – art. 22 ust.1 pkt 2-6,
- wydawanie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej – art. 57 ust. 2 i 4,
- prowadzenie rejestru domów pomocy społecznej i ogłaszanie go w wojewódzkim dzienniku urzędowym – art. 57 ust. 6,
- wydawanie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku – art. 67 ust. 1 i 2, oraz prowadzenie rejestru ww. placówek – art. 67 ust. 3,
- prowadzenie jawnych: rejestru placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rejestru ośrodków adopcyjno-opiekuńczych – art. 84 ust. 2,
- wydawanie zgody na likwidację placówki opiekuńczo-wychowawczej, jeżeli powiat zapewni właściwą opiekę dzieciom z tej placówki w rodzinie zastępczej lub w innej placówce opiekuńczo-wychowawczej – art. 85 ust. 5,
- wydawanie zgody na likwidację ośrodka adopcyjno-opiekuńczego, jeżeli zadania należące do wyłącznych kompetencji ośrodka przejmie inny ośrodek adopcyjno-wychowawczy – art. 85 ust. 6.

w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) (Dz. U. Nr 70, poz. 631):

- dokonywanie wpisu organizacji do rejestru wojewódzkiego po uiszczeniu opłaty, o której mowa w art. 7 ust. 1,
- obowiązek prowadzenia rejestru wojewódzkiego na podstawie dokumentów i procedur określonych w przepisach, o których mowa w art. 1,
- uwzględnienie wniosku o wpis do rejestru wojewódzkiego,
- podanie do publicznej wiadomości informacji o umieszczeniu w rejestrze deklaracji środowiskowej organizacji,
- niezwłoczne poinformowanie pisemnie ministra właściwego do spraw środowiska o zawieszeniu organizacji albo jej wykreśleniu z rejestru wojewódzkiego
- pobieranie za wpis do rejestru wojewódzkiego opłaty rejestracyjnej.

w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.):

- uznawanie za rezerwat przyrody oraz określanie jego nazwy, położenia lub przebiegu granicy i otuliny, jeżeli została wyznaczona, cele ochrony oraz rodzaj, typ i podtyp rezerwatu przyrody, a także sprawującego nadzór nad rezerwatem – art. 13 ust. 3 zd. 1,
- możliwość zmniejszenia lub zwiększenia obszaru rezerwatu przyrody, zmienienia celów ochrony, a w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, dla których rezerwat został powołany – zlikwidowania go (za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska i po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady ochrony przyrody) – art. 13 ust. 3 zd. 2,
- możliwość wprowadzenia opłat za wstęp na obszar rezerwatu przyrody – art. 13 ust. 4 i 5,
- tworzenie parku krajobrazowego oraz zakazów właściwych dla danego parku krajobrazowego – art. 16 ust. 3 zd. 1,
- likwidowanie lub zmniejszanie obszaru parku krajobrazowego z powodu bezpowrotnej utraty właściwości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony – art. 16 ust. 3 zd. 2,
- możliwość wyznaczenia otuliny na obszarach graniczących z parkiem krajobrazowym – art. 16 ust. 2,
- nadawanie statutu parku krajobrazowego lub zespołu parków krajobrazowych, określającego strukturę organizacyjną parku lub zespołu parków – art. 16 ust. 5,
- sporządzanie projektu planu ochrony rezerwatu przyrody – art. 19 ust. 1 pkt 2,
- ustanawianie planu ochrony dla rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego lub odmawianie jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody – art. 19 ust. 6 zd. 1,

- możliwość dokonywania zmian planu ochrony dla rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego – art. 19 ust. 6 zd. 2,
- ustanawianie zadań ochronnych dla rezerwatu przyrody, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw środowiska -art. 22 ust. 2,
- wyznaczanie obszaru chronionego krajobrazu oraz określanie jego nazwy, położenia, obszaru, sprawującego nadzór, ustaleń dotyczących czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazów właściwych dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części – art. 23 ust. 2 zd. 1,
- likwidowanie lub zmienianie granic obszaru chronionego krajobrazu z powodu bezpowrotnej utraty wyróżniającego się krajobrazu o zróżnicowanych ekosystemach i możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem -art. 23 ust. 2 zd. 2,
- sprawy dotyczące sieci obszarów Natura 2000 – art. 32 ust. 3, art. 33 ust. 6, art. 34 ust. 1, art. 35 ust. 1, 3 i 4, art. 36 ust. 3, art. 37, art. 107 ust. 3,
- ustanawianie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego oraz określanie nazwy danego obiektu lub obszaru, jego położenia, sprawującego nadzór, szczególnych celów ochrony, w razie potrzeby ustaleń dotyczących jego czynnej ochrony oraz zakazów właściwych dla tego obiektu, obszaru lub jego części – art. 44 ust. 1 i 2,
- znoszenie form ochrony przyrody: pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego w razie utraty wartości przyrodniczych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego lub zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego – art. 44 ust. 3 i 4,
- możliwość wprowadzania na terenie województwa, na czas określony, ochrony gatunków roślin, zwierząt lub grzybów nieobjętych ochroną określoną w stosownych przepisach a także właściwych dla nich zakazów oraz odstępstw od zakazów,
- możliwość zezwolenia na obszarze swojego działania:
 - a) w stosunku do gatunków objętych ochroną częściową – na pozyskiwanie lub zbiór roślin lub grzybów, ich części i produktów pochodnych oraz pozyskiwanie, chwytanie lub zabijanie zwierząt, a także na inne czynności podlegające zakazom lub ograniczeniom,
 - b) w stosunku do gatunków objętych ochroną ścisłą – na zbieranie, przetrzymywanie i posiadanie martwych, w tym spreparowanych zwierząt, ich części i produktów pochodnych, a także na fotografowanie i filmowanie mogące powodować niepokoje lub płoszenie – art. 56 ust. 2,
- składanie do dnia 31 stycznia każdego roku ministrowi właściwemu do spraw środowiska raportu o wydanych zezwoleniach w roku poprzednim oraz informację o wykorzystaniu zezwoleń – art. 56 ust. 8,

- przekazywanie do dnia 31 marca każdego roku ministrowi właściwemu do spraw środowiska informacji za rok poprzedni w sprawie przypadkowego schwywania lub zabicia zwierząt gatunków objętych ochroną ścisłą – art. 58 ust. 1,
- podejmowanie działań w celu zapewnienia trwałego zachowania gatunku, jego siedliska lub ostoi, eliminowania przyczyn powstawania zagrożeń oraz poprawy stanu ochrony jego siedliska lub ostoi – jeżeli stwierdzone lub przewidywane zmiany w środowisku zagrażają lub mogą zagrażać roślinom, zwierzętom lub grzybom objętym ochroną gatunkową – art. 60 ust. 2,
- ustalanie i likwidowanie, w drodze decyzji administracyjnej:
 - a) strefy ochrony ostoi oraz stanowisk roślin objętych ochroną gatunkową, wymagających ustalenia stref ochrony ich ostoi lub stanowisk,
 - b) strefy ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunkową, wymagających ustalenia stref ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania,
 - c) strefy ochrony ostoi oraz stanowisk grzybów objętych ochroną gatunkową, wymagających ustalenia stref ochrony ostoi oraz stanowisk – art. 60 ust. 3,
- prowadzenie rejestru stref ochrony - art. 60 ust. 5,
- opiniowanie wydania zezwolenia na utworzenie i prowadzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego - art. 67 ust. 2,
- możliwość dofinansowywania leczenia i rehabilitacji zwierząt w ośrodkach rehabilitacji zwierząt - art. 76 ust. 3,
- przeprowadzanie kontroli ogrodów botanicznych, ogrodów zoologicznych i ośrodków rehabilitacji zwierząt w zakresie ich działalności z własnej inicjatywy lub na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska oraz wydawanie imiennych upoważnień do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie kontroli ogrodów botanicznych, ogrodów zoologicznych i ośrodków rehabilitacji zwierząt - art. 77 ust. 1 i 3,
- przekazywanie protokołu z czynności kontrolnych wraz z zaleceniami pokontrolnymi podmiotowi kontrolowanemu oraz ministrowi właściwemu do spraw środowiska - art. 77 ust. 10,
- wykonywanie zadań organu administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody przy pomocy wojewódzkiego konserwatora przyrody – art. 93,
- powoływanie członków wojewódzkiej rady ochrony przyrody – art. 97 ust. 1,
- powoływanie członków rady parku krajobrazowego lub rady zespołu parków krajobrazowych – art. 99 ust. 1,
- powoływanie dyrektora parku krajobrazowego po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady ochrony przyrody – art. 105 ust. 2,
- przesyłanie ministrowi właściwemu do spraw środowiska kopii aktu o utworzeniu lub ustanowieniu: rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego,

- obszaru chronionego krajobrazu, pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego – art. 113,
- gromadzenie dokumentacji dotyczącej zasobów, tworów i składników przyrody, w szczególności cennych ze względów naukowych tworów przyrody, stanowisk chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, a także ich siedlisk oraz siedlisk przyrodniczych – art. 114 ust. 1,
 - prowadzenie rejestru form ochrony przyrody – art. 114 ust. 2,
 - ustalanie warunków prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych, oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne – na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych – art. 118 ust. 1,
 - przekazywanie odkrytych kopalnych szczątków roślin lub zwierząt do muzeum lub placówki naukowej – art. 122 ust. 3,
 - dokonywanie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne, oraz wydawanie imiennych upoważnień do wykonywania czynności kontrolnych w ramach kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody – art. 123,
 - dokonywanie oględzin oraz szacowania szkód wyrządzonych przez: żubry – w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym, wilki – w pogłowie zwierząt gospodarskich, rysie - w pogłowie zwierząt gospodarskich, niedźwiedzie - w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych, bobry – w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybactwym, a także ustalanie wysokości odszkodowania i jego wypłaty za wyjątkiem obszaru parku narodowego - art. 126 ust. 3.
- w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001):**
- sprawowanie kontroli w zakresie określonym w art. 116 – art. 10 ust. 2 pkt 1,
 - ustalanie kryteriów wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz wydawanie przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców – art. 10 ust. 2 pkt 2 i 5,
 - wydawanie decyzji w sprawie zezwolenia na pracę, w przypadku gdy cudzoziemiec posiada odpowiednią wizę lub zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także na podstawie dokumentu podróży lub zezwoleń, o których mowa w przepisach o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – art. 88 ust. 3,

- wydawanie przyrzeczenia i zezwolenia na pracę cudzoziemca w jednostkach podległych ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej i sportu, ministrowi właściwemu do spraw nauki, ministrowi właściwemu do spraw turystyki, ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania oraz prezesowi Polskiej Akademii Nauk – art. 88 ust. 6,
- możliwość, przy wydawaniu przyrzeczenia i pozwolenia na pracę, w przypadkach uzasadnionych sytuacją na rynku pracy, ograniczenia rodzaju pracy do czynności zarządzających i reprezentacji podmiotu, a także możliwość uwzględniania przydatności podmiotu dla rynku pracy i gospodarki – art. 88 ust. 7,
- możliwość przedłużenia przyrzeczenia i zezwolenia na pracę cudzoziemca – art. 88 ust. 8,
- przekazywanie kopii wydanych decyzji na wniosek właściwego urzędu skarbowego lub Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – art. 88 ust. 9,
- uchylanie wydanego przyrzeczenia lub zezwolenia na pracę, jeżeli cudzoziemiec: wykonuje pracę nielegalnie; utracił uprawnienia do wykonywania pracy; uległy zmianie okoliczności lub dowody odnoszące się do wydanej decyzji; ustała przyczyna, dla której zostało udzielone pozwolenie na pracę; cudzoziemiec wykonujący za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy narusza to prawo – art. 88 ust. 12.
- gromadzenie i przetwarzanie danych dotyczących cudzoziemców, wydawania zezwoleń na pracę, kontroli przestrzegania przepisów ustawy i toczących się w tych sprawach postępowań w zakresie niezbędnym do realizacji przepisów ustawy – art. 88 ust. 15,
- sprawowanie kontroli przestrzegania:
 - a) legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, wykonywania działalności oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców,
 - b) obowiązku informowania powiatowych urzędów pracy o zatrudnianiu bezrobotnego lub powierzeniu mu wykonywania innej pracy zarobkowej,
 - c) obowiązku informowania powiatowych urzędów pracy przez bezrobotnych o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności,
 - d) obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy,
 - e) obowiązku dokonania wpisu do rejestru agencji zatrudnienia w przypadku prowadzenia działalności, której prowadzenie jest uzależnione od uzyskania wpisu do rejestru agencji zatrudnienia,
 - f) obowiązku prowadzenia agencji zatrudnienia zgodnie z zasadami określonymi w ustawie – art. 116 ust. 1,

- współdziałanie, w zakresie określonym w art. 116 ust. 1, w szczególności ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców, Państwową Inspekcją Pracy, Policją, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Strażą graniczną oraz urzędami kontroli skarbowej – art. 117 ust. 1,
- przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw pracy wyników przeprowadzonych w roku poprzednim kontroli oraz ich ocenę – art. 118 ust. 1,
- niezwłoczne powiadamianie ministra właściwego do spraw pracy o stwierdzonych przypadkach prowadzenia agencji zatrudnienia bez wymaganego wpisu do rejestru agencji zatrudnienia oraz o przypadkach naruszenia zasad prowadzenia agencji zatrudnienia określonych w ustawie – art. 118 ust. 2,
- niezwłoczne powiadamianie właściwego starosty o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów ustawy przez bezrobotnego oraz przez pracodawcę – art. 118 ust. 3.

IV. Przepisy zespalające

Jednocześnie dla wzmocnienia roli wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów na obszarze województwa m.in. poprzez jak najszersze określenie zakresu jednostek administracji zespolonej przyjęto zasadę powrotu do zespolenia Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Transportu Drogowego. Stanowią o tym przepisy art. 4, art. 20 pkt 2 i art. 26.

V. Rozwiązania regulujące kwestie przejściowe

Przepisy przejściowe (art. 36-44) przygotowały rozwiązania stwarzające warunki organizacyjno-prawne, majątkowe i techniczne do przekazania z dniem 1 stycznia 2006 r. określonych zadań i kompetencji, przy spełnieniu następujących podstawowych zasad:

- zachowania ciągłości sprawowania władzy administracyjnej w państwie – „płynnego przejścia” od dotychczasowych do nowych organów,
- zachowania ciągłości organizowania i świadczenia usług publicznych,
- zachowania ciągłości trybów właściwych dla procedur administracyjnych.

Zasady powyższe zostały zrealizowane przy zachowaniu reguły efektywności działania, zarówno w zakresie określenia procedur „płynnego przekazania” samorządowi województwa i samorządowi powiatowemu pracowników dotychczas wykonujących określone zadania, jak również wskazania reguł przyjmowania mienia.

Szczególne znaczenie mają rozwiązania dotyczące dotychczasowych pracowników urzędów wojewódzkich, którzy z zasady – z mocy prawa – powinni stać się, w ślad za przekazywanymi zadaniami, pracownikami urzędów marszałkowskich lub starostw powiatowych (art. 36). Pozostałe przepisy regulują kwestie dotyczące szczegółowych rozwiązań związanych ze stosunkami pracy, obowiązkami pracodawców i uprawnieniami pracowników.

Konsekwentnie – w ślad za zadaniami i pracownikami przekazuje się samorządowi województwa mienie Skarbu Państwa niezbędne do wykonywania ich zadań, zgodnie z art. 38 ustawy. Nabycie mienia przez samorząd województwa będzie stwierdzać wojewoda w drodze decyzji. Przekazanie mienia nastąpi nieodpłatnie.

Art. 42 wskazuje, że samorząd województwa stanie się z mocy prawa stroną porozumień w zakresie zadań i kompetencji podlegających przekazaniu, natomiast koncesje, zezwolenia inne decyzje wydane w zakresie przekazywanych zadań i kompetencji zachowują ważność do upływu określonych w nich terminów ważności, chyba, że wcześniej zostaną zmienione lub utracą ważność.

Wskazano również uregulowania dotyczące sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego (w tym odwoławczego) w sprawach nie zakończonych przez dotychczasowe organy do dnia 31 grudnia 2005 r. Zgodnie z art. 43 stroną postępowań sądowych i administracyjnych w zakresie przekazywanych zadań i kompetencji staje się samorząd województwa, a niezakończone postępowania administracyjne toczą się przed organami, które przejęły zadania i kompetencje.

Art. 44 określa również terminy ważności dotychczasowych przepisów wykonawczych i aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie zmienianych ustaw w zakresie przekazywanych zadań i kompetencji.

VI. Skutki finansowe i termin wejścia w życie ustawy

Wejście w życie omawianej ustawy nie powinno spowodować znaczących obciążeń dla budżetu państwa, zakłada się bowiem, że środki przekazywane dotychczas na realizację przekazywanych zadań do budżetów wojewodów będą musiały zostać przekazane samorządom województw lub samorządom powiatowym w formie dotacji celowej na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Dodatkowe koszty jednorazowe mogą natomiast powstać z tytułu zmian organizacyjnych oraz konieczności wypłaty odszkodowań związanych z ewentualnymi roszczeniami dotychczasowych pracowników urzędów wojewódzkich. Z wyliczeń dokonanych przez poszczególnych przedstawicieli Ra-

dy Ministrów w województwach wynika, iż ogólne koszty wprowadzenia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej wyniosą ok. 15.000.000 zł. Na powyższą kwotę składać się będą m.in.: koszty osobowe (np. wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń, 13-nastki), koszty z tytułu odpraw i ewentualnych spraw sądowych, koszty rzeczowe (np. wartość planowanych do przekazania środków trwałych, transport mienia ruchomego, archiwizacja spraw przekazanych).

Ponadto, w wyniku wprowadzenia w życie projektowanych zmian przewidywane jest przekazanie:

- Województwo dolnośląskie – 65 pracowników
- Województwo kujawsko-pomorskie – 45 pracowników
- Województwo lubelskie – 33 pracowników
- Województwo lubuskie – 22 pracowników
- Województwo łódzkie – 57 pracowników
- Województwo małopolskie – 78 etatów
- Województwo mazowieckie – 120 etatów
- Województwo opolskie – 36 pracowników
- Województwo podkarpackie – brak danych
- Województwo podlaskie – 10 etatów
- Województwo pomorskie – brak danych
- Województwo śląskie – 77 pracowników
- Województwo świętokrzyskie – 34, 26 etatu
- Województwo warmińsko-mazurskie – brak danych
- Województwo wielkopolskie – 75 etatów
- Województwo zachodniopomorskie – 24 pracowników.

Wejście w życie przedmiotowej ustawy planowane jest zgodnie z art. 45 na 1 stycznia 2006 r. (za wyjątkiem art. 37 i art. 38 ust. 2 – dla których proponuje się wejście w życie z dniem ogłoszenia), co pozwoli na przeprowadzenie całego procesu legislacyjnego i przygotowanie wprowadzanych zmian od strony organizacyjnej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Podmioty, na które oddziałuje ustawa

Przepisy ustawy będą miały przede wszystkim wpływ na wojewodów, organy samorządu województwa oraz w niewielkim zakresie na organy samorządu powiatowego.

Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych

Wejście w życie omawianej ustawy nie powinno spowodować znaczących obciążeń dla budżetu państwa, zakłada się bowiem, że środki przekazywane dotychczas na realizację przekazywanych zadań do budżetów wojewodów będą musiały zostać przekazane samorządom województw lub samorządom powiatowym w formie dotacji celowej na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Dodatkowe koszty jednorazowe mogą natomiast powstać z tytułu zmian organizacyjnych oraz konieczności wypłaty odszkodowań związanych z ewentualnymi roszczeniami dotychczasowych pracowników urzędów wojewódzkich.

Wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki oraz sytuację i rozwój regionalny

Przedmiotowa ustawa nie powinna wyrzucić istotnego wpływu na rynek pracy oraz konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki, powinna natomiast przyczynić się do wzmocnienia roli samorządu województwa w realizacji zadań publicznych, co może poprawić jego pozycję jako podmiotu kształtującego politykę rozwoju regionów.

Przepisy omawianej ustawy nie są objęte zakresem regulacji prawnych Unii Europejskiej.

Warszawa, 2 grudnia 2004 r.

Pan
Józef Oleksy
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
o zgodności przedstawionego poselskiego projektu ustawy o zmianie
niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji
administracji terenowej z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej dokonuje zmian w szeregu ustaw. Zmiany dotyczą przede wszystkim przekazania marszałkom województw (lub starostom) poszczególnych kompetencji z zakresu administracji publicznej dotychczas wykonywanych przez wojewodów.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Stosownie do art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), Wspólnota działa jedynie w ramach uprawnień przyznanych jej w Traktacie i celów w nim oznaczonych. Państwa członkowskie zachowują suwerenność, a jedynie przekazują wykonywanie niektórych kompetencji Wspólnocie. W oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości należy stwierdzić, że przekazanie to nie ogranicza autonomii organizacyjnej i proceduralnej państwa członkowskiego. Państwa mogą swobodnie decydować o strukturze, kompetencjach i trybie działania organów państwowych, w tym o ich powoływaniu i likwidacji, nawet wówczas, gdy wiąże się to z implementacją prawa wspólnotowego (wyrok w sprawie International Fruit Company przeciwko Produktschap voor Groenten en Fruit z 15 grudnia 1971 r., sprawy 51-54/71 ECR z 1971 r.).

Kwestie objęte zakresem opiniowanego projektu ustawy nie zostały przekazane do kompetencji Wspólnoty, pozostają zatem w kompetencji Państw Członkowskich i nie są objęte prawem Unii Europejskiej.

Jedynie w kontekście art. 37 projektu ustawy należy zwrócić uwagę na dyrektywę Rady 2001/23/WE z 12 marca 2001 w sprawie zbliżenia regulacji prawnych Państw Członkowskich w sprawie zabezpieczenia interesów pracowników w przypadku transferu przedsiębiorstwa lub jego części. Dyrektywa jest implementowana do prawa polskiego w art. 23¹ Kodeksu pracy.

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa wspólnotowego

Jak już wspomniano, należy dokonać analizy przepisu art. 37 projektu ustawy w zakresie zgodności z dyrektywą 2001/23/WE. Przepis ten dotyczy przeniesienia pracowników urzędów wojewódzkich wykonujących zadania i kompetencje podlegające przejęciu przez samorząd województwa lub powiat do urzędów marszałkowskich lub starostw powiatowych. Wątpliwości może budzić wybiórcze stosowanie przepisu art. 23¹ Kodeksu pracy (zob. art. 37 ust. 2 projektu), który implementuje przywołaną dyrektywę. Wątpliwości rozstrzyga jednak przepis art. 1 ust. 1 pkt. c) dyrektywy, stosownie do którego reorganizacja administracyjna organów władzy publicznej lub przeniesienie zadań pomiędzy nimi nie jest transferem przedsiębiorstwa w rozumieniu dyrektywy. Nie ma ona zatem zastosowania do sytuacji unormowanej w art. 37 projektu ustawy.

W pozostałej części projekt również nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

IV. Konkluzje

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Dyrektor Biura Studiów i Ekspertyz

Wiesław Staśkiewicz

Warszawa, 2 grudnia 2004 r.

Pan
Józef Oleksy
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
dotycząca możliwości uznania przedstawionego poselskiego projektu
ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale
zadań i kompetencji administracji terenowej za projekt ustawy
wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1
Regulaminu Sejmu

Stosownie do art. 95a ust. 1 Regulaminu Sejmu, projektem ustawy wykonującym prawo Unii Europejskiej jest projekt ustawy mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej dokonuje zmian w szeregu ustaw. Zmiany dotyczą przede wszystkim przekazania marszałkom województw (lub starostom) poszczególnych kompetencji z zakresu administracji publicznej dotychczas wykonywanych przez wojewodów.

Ponieważ projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej, nie ma podstaw by uznać go, w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu, za projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego
Akceptował: Dyrektor Biura Studiów i Ekspertyz

Włodzisław Stankiewicz

Deskryptory Bazy REX: Unia Europejska, administracja publiczna

