



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(427)

57. posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
w dniu 11 października 2006 r.

VI kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (druk nr 245).
2. Rozpatrzenie „Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 roku” (druk nr 202).
3. Rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (cd.).

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 09)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Jerzy Szmit)

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Otwieram pięćdziesiąte siódme posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

W dzisiejszym porządku obrad są trzy punkty:

Punkt pierwszy to rozpatrzenie uchwalonej przez Sejm w dniu 22 września 2006 r. ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Jest to inicjatywa poselska, ale są też tutaj reprezentanci Ministerstwa Budownictwa. Witam serdecznie pana Zdzisława Żydaka, dyrektora Departamentu Gospodarki Mieszkaniowej w Ministerstwie Budownictwa, witam pana Józefa Bajora, naczelnika wydziału w Departamencie Gospodarki Mieszkaniowej w Ministerstwie Budownictwa, i pana posła Sylwestra Pawłowskiego, posła sprawozdawcę tej ustawy, witam serdecznie.

(Głos z sali: Młodzi studenci się przysłuchują.)

Powitam ich może na końcu.

W punkcie drugim jest niezwykle istotne zagadnienie, mianowicie sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2005.

Witam serdecznie pana Stanisława Srockiego przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, witam serdecznie pana Tadeusza Dobka, przewodniczącego Komisji Analiz Budżetowych, i pana Jarosława Sikorę z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy oraz reprezentanta Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pana Roberta Safińskiego z Departamentu Administracji Publicznej, radcę ministra. Witam panią Grażynę Krupińską z Ministerstwa Finansów, głównego specjalistę, która – jak rozumiem – też zajmuje się tymi problemami.

W punkcie trzecim mamy prace nad samorządową inicjatywą społeczną. Jest to inicjatywa, nad którą komisja pracuje już od pewnego czasu, i chciałbym, żebyśmy dzisiaj podjęli decyzję co do dalszego prowadzenia tej sprawy.

Witam też serdecznie młodych przedstawicieli studentów na dzisiejszych obradach, liczę, że te obrady przybliżą państwu prace polskiego parlamentu i Senatu i będą takim dobrym przyczynkiem do państwa dalszej aktywności w życiu publicznym Polski.

Szanowni Państwo, wracamy do punktu pierwszego.

Prosimy reprezentanta wnioskodawców, pana posła Sylwestra Pawłowskiego, o przybliżenie nam założeń ustawy, a potem będziemy dalej procedować.

Proszę bardzo, Panie Pośle.

Posel Sylwester Pawłowski:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Goście!

Istotą nowelizacji ustawy o dodatkach mieszkaniowych jest wpisanie do katalogu zwolnień, a więc do dochodów, które nie są wliczane do obliczania dodatku mieszkaniowego, świadczeń pomocy materialnej dla uczniów.

Projekt ten powstał w lutym bieżącego roku i odnosił się do świadczeń roku 2005, kiedy to po raz pierwszy od stycznia 2005 r. wprowadzono w życie wypłatę świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, ta z kolei została wprowadzona do ustawy o systemie oświaty w grudniu 2004 r.

Ocena wydatkowania środków przewidzianych w budżecie państwa i w budżetach gmin na pomoc materialną dla uczniów wykazała, że w wielu przypadkach środki na ten cel nie zostały zrealizowane, a głównym tego powodem był fakt rezygnacji przez rodziców uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych z tej formy wsparcia dla ich dzieci z uwagi na to, że świadczenia te miały wpływ na zmniejszenie dodatku mieszkaniowego bądź jego utratę. Zatem znowelizowana ustawa o systemie oświaty okazała się w sporej części nieskuteczna z powodu niezrealizowania wydatków przewidzianych na ten cel.

Wziąwszy pod uwagę te doświadczenia jednorocznego funkcjonowania zmienionej ustawy o systemie oświaty, wnioskodawcy wnieśli w lutym projekt tejże ustawy, która we wrześniu została przyjęta przez Sejm jednogłośnie: 417 posłów głosowało za, nikt nie głosował przeciw i nikt nie wstrzymał się od głosu.

Projekt ten nie wzbudził daleko idących kontrowersji, zaryzykuję tezę, że nie wzbudził żadnych kontrowersji zarówno na posiedzeniu komisji merytorycznych, jak i na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Zyskał on akceptację środowisk bezpośrednio związanych z procesem edukacyjnym dzieci i młodzieży, ponadto nie wzbudził również zastrzeżeń ze strony Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, do której projekt został skierowany w maju tego roku.

Ponadto, wzięwszy pod uwagę fakt, że niedobłą praktyką jest zmiana ustaw, które rzutują bądź mogą rzutować na wykonanie budżetu w trakcie danego roku budżetowego, zaproponowaliśmy, by ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2007 r., dając tym samym możliwość spokojnego tworzenia budżetów gmin, z których to dodatki mieszkaniowe są wypłacane, jak i przygotowania się technicznego służb wypłacających dodatki, aby stanowione prawo wyprzedzało jego wprowadzenie w życie.

Pragnę również poinformować, że senacka Komisja Rodziny i Polityki Społecznej przed godziną zaopiniowała tę ustawę na swoim posiedzeniu, co jak sądzę, będzie również pewnym sygnałem dla państwa senatorów w tej komisji.

Dziękuję, Panie Przewodniczący, to tyle z mojej strony.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Poproszę Biuro Legislacyjne o opinię, a potem Ministerstwo Budownictwa.

Proszę bardzo.

(*Główny Specjalista do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:* Dziękuję bardzo. Biuro Legislacyjne do tej ustawy nie zgłasza żadnych uwag. Dziękuję.)

Dziękuję bardzo.

Proszę o wypowiedź przedstawicieli Ministerstwa Budownictwa.

**Dyrektor Departamentu Gospodarki Mieszkaniowej
w Ministerstwie Budownictwa Zdzisław Żydak:**

Jeśli chodzi o stanowisko rządu i opinię Ministerstwa Budownictwa w tej sprawie, to jedyna kwestia podnoszona w tym stanowisku dotyczyła skutków dla gmin i to, co powiedział pan poseł, że z Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego nie wpłynęła w tej sprawie negatywna opinia, przesądza o stanowisku.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Bardzo proszę panią senator i panów senatorów o zgłaszanie się, jeżeli mają państwo do przekazania swoje opinie, uwagi bądź chcą zadać pytania.

(Głos z sali: Rzecz nie budzi wątpliwości.)

Rzecz nie budzi wątpliwości, dobrze.

Szanowni Państwo, jeżeli nie ma pytań, wątpliwości, przechodzimy do głosowania.

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem ustawy bez poprawek? (8)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Jednogłośnie za. Bardzo dziękuję.

Czy ktoś z państwa jest chętny do bycia sprawozdawcą?

Tak, pan senator Andrzej Owczarek, bardzo proszę.

Szanowni Państwo, przechodzimy do drugiego punktu: sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2005, druk senacki nr 202.

Dziękujemy bardzo za przedstawienie ustawy i za obecność. Dziękuję.

Bardzo proszę.

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Stanisław Srocki:**

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie!

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych od 1997 r. co roku przedkłada Sejmowi i Senatowi sprawozdanie ze swej działalności oraz sprawozdanie z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego. Jak co roku, dostarczyliśmy państwu do skrytek sprawozdanie w wersji książkowej, pisemnej, wraz z krótkim streszczeniem.

Regionalne izby obrachunkowe zostały powołane w 1993 r. na podstawie ustawy z 7 października 1992 r. Działają one również na podstawie konstytucji z 1997 r., gdzie w art. 171 zostały wskazane jako organy kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym w zakresie spraw finansowych.

Byt regionalnych izb obrachunkowych jest uregulowany także w ustawie o finansach publicznych oraz w ustawach regulujących ustrój samorządu terytorialnego, zresztą

ustawa o samorządzie wówczas gminnym, o samorządzie terytorialnym już w 1990 r. przewidywała powstanie regionalnych izb obrachunkowych. Jest to tendencja, można powiedzieć, ogólnoeuropejska, samorząd ma wyspecjalizowane organy kontroli. Nasz ustawodawca wzorował się na rozwiązaniach francuskich i brytyjskich, przy czym oczywiście nie jesteśmy wierną kopią wymienionych rozwiązań, mamy trochę z ustroju izb brytyjskich, trochę z ustroju izb francuskich. Jeśli państwo senatorowie pozwolą, bardzo charakterystyczne jest powstanie izb w Anglii pod koniec lat osiemdziesiątych, nie są więc one wiele starsze niż nasze. Otóż ówczesna premier pani Margaret Thatcher, jak wiadomo, liberałka, utworzyła państwowe *audit commissions* po to, żeby firmy audytorskie nie zdzierały z samorządu przy badaniu bilansów, przy audytowaniu.

Nasz ustawodawca, jak powiedziałem, poszedł podobną drogą, podstawowe zadania izb to jest nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych, wydawanie opinii o przedsięwzięciach finansowych samorządu, takich jak zaciągnięcie kredytu, opinii o projekcie budżetu, opinii o sprawozdaniu, opinii o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium, opinii w sprawie długu publicznego, które są bardzo – choć w świetle obowiązujących rozwiązań prawnych jest to środek niewładczy – skutecznym sposobem przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu ponad ustawowe progi, zadłużeniu samorządu terytorialnego.

Kolejną sferą działalności izb jest działalność informacyjna i szkoleniowa. Istotnym zadaniem izb jest formalna i rachunkowa kontrola sprawozdań przesyłanych przez samorząd terytorialny do Ministerstwa Finansów za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych.

Istotnym zadaniem, choć bardzo rzadko realizowanym, jest rozpatrywanie sporów pomiędzy skarbnikiem a zarządem w przypadku, gdy skarbnik odmówi kontrasygnaty przy czynności prawnej samorządu. Poza tym opracowujemy raporty o stanie gospodarki finansowej samorządu. Takie raporty powstają zwłaszcza wówczas, gdy poziom zadłużenia samorządu jest zbyt znaczny.

Oprócz tych podstawowych zadań mamy zadania nałożone przez ustawodawstwo szczegółowe, takie jak rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących rad gmin, powiatów i sejmików województw, zgodnie z art. 229 k.p.a., oraz sporządzanie zbiorczych sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego, sprawozdań, które są przekazywane organom założycielskim lub nadzorującym.

Jeśli chodzi o strukturę organizacyjną izb, podstawowym organem w izbie jest kolegium izby, które orzeka o zgodności z prawem uchwał organów stanowiących samorządu terytorialnego. Kolegium składa się z członków etatowych bądź nieetatowych, angażowanych, wybieranych w drodze konkursu. Oprócz kolegium w izbach działają dwa wydziały: wydział kontroli gospodarki finansowej oraz wydział informacji, analiz i szkoleń. Izby mają też zespoły zamiejscowe, które mają siedziby w byłych województwach, jest to związane z miejscem pracy inspektorów, po prostu dojazd na kontrolę jest łatwiejszy, bliższy niż z siedzib nowych województw.

Do końca czerwca zeszłego roku drugim organem izb była komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Od 1 lipca na skutek wejścia w życie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ta komisja jest organem samodzielnym, prezes izby ma obowiązek zapewnić lokum i obsługę biurową.

Właściwość komisji przy regionalnych izbach obrachunkowych została w zeszłym roku rozszerzona w ten sposób, że komisje te orzekają nie tylko w przypadkach naruszenia dyscypliny przez organy samorządu terytorialnego, ale także przez kierowników jednostek sektora finansów publicznych, sektora rządowego, z wyjątkiem wojewodów – tu właściwa jest komisja przy ministrze spraw wewnętrznych.

Działalność nadzorcza obejmuje uchwały w sprawach finansowych, jak powiadają i konstytucja, i nasza ustawa. Ustawa precyzuje, o jakie to uchwały chodzi, uchwały i zarządzenia, jeśli chodzi o gminy, zarządzenia organów wykonawczych. To są uchwały dotyczące procedury uchwalania budżetu, jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu, podarków i opłat lokalnych, do których ma zastosowanie ordynacja podatkowa.

Ostatnim rodzajem są uchwały w sprawie absolutorium. Jak państwo senatorowie, zwłaszcza ci, którzy mieli do czynienia z samorządem, wiedzą, bardzo trudne są to sprawy. Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczą stwierdzenia nieważności uchwał sprzecznych z prawem, izby żądają usunięcia nieprawidłowości i wyznaczają termin pod rygorem stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej czy każdej uchwały w części lub w całości.

Izby zbadały w 2005 r. ponad sto dwadzieścia osiem tysięcy uchwał. Najwięcej uchwał dotyczy zmian budżetu, jest to specyfika samorządu, który bardzo często jest zmuszony do dokonania zmian budżetu, nie jest to wina organów samorządów, tu jest zupełnie inaczej niż w budżecie państwa, przyczyną nie są jakieś zawinienia organów samorządu, a tryb uzyskiwania środków, mianowicie środków z różnych źródeł, dotyczy to korekt subwencji, w przypadku uzyskania dotacji, w przypadku uzyskania środków europejskich – wówczas samorzady muszą zmieniać uchwały budżetowe. Stąd tak wiele zmian uchwał budżetowych.

Na drugim miejscu są uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych. To też jest przymus wynikający z ustaw, w zasadzie co roku jednostki samorządu terytorialnego ustalają stawki podatków, a ponieważ tych podatków jest, jak państwo wiedzą, kilka, stąd ta liczba trzynastu tysięcy, praktycznie ponad trzynastu tysięcy uchwał gmin, bo podatki są jedynie domeną gmin.

Do zadań izb należy ustalenie budżetu. Jeśli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do końca marca nie uchwali budżetu, wówczas zgodnie ze stanowiskiem NSA traci kompetencje do uchwalenia budżetu, a ten obowiązek przechodzi na regionalne izby obrachunkowe. W zeszłym roku, jak państwo widzą, mieliśmy tylko trzy takie przypadki, budżet był ustalony przez izbę w jednej gminie, w jednym powiecie, w jednym związku międzygminnym.

Ustalenie budżetu dotyczy tylko obowiązku ustalenia, mówiąc żargonowo, wydatków sztywnych, to znaczy tych, które jednostka samorządu musi ponieść na podstawie ustaw, na podstawie zaciągniętych wcześniej zobowiązań, w tym zawartych wcześniej umów. Pozostałe środki są zaś umieszczane w rezerwie i to organy stanowiące muszą zdecydować o ich przeznaczeniu. Tu mamy diagram obrazujący to, co państwu przedstawiałem w liczbach.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Uogólniając można powiedzieć, że z roku na rok rośnie liczba uchwał, które trafiają do nadzoru regionalnych izb obrachunkowych.

Tu podajemy państwu senatorom najczęściej stwierdzane wady uchwał, niezgodność z przepisami: brak obligatoryjnych elementów wynikających przede wszystkim z ustawy o finansach publicznych, na przykład wskazanie niewłaściwych źródeł pokrycia niedoborów, deficytu, brak wskazania przeznaczenia nadwyżki, przekroczenie poziomu rezerwy ogólnej. Tych wad jest kilkadziesiąt rodzajów, w książkowym sprawozdaniu przedstawiamy wszystko w ujęciu liczbowym.

W następnych diagramach przedstawiamy inne uchybienia, jakie stwierdziliśmy w uchwałach budżetowych. Kolejny diagram pokazuje nieprawidłowości dotyczące uchwał absolutoryjnych. Procedura absolutoryjna jest dość skomplikowana i wywołuje wiele emocji w samorządzie terytorialnym, zwłaszcza po wejściu w życie uchwały o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza. Zdarza się dość często, że tak wybrany wójt, burmistrz nie ma większości w radzie i wtedy absolutorium jest wykorzystywane do dokuczania organowi wykonawczemu. Gdyby państwa senatorów ten problem bliżej interesował, oczywiście gotowi jesteśmy to przedstawić.

Z tych ponad stu dwudziestu ośmiu tysięcy uchwał istotne naruszenie prawa stwierdzono w tysiącu czterystu osiemdziesięciu czterech uchwałach, to jest bliska półtora tysiąca, natomiast nieprawidłowości znaleziono w około dwóch tysiącach sześciuset uchwałach. Dlaczego nie stwierdzono nieważności? Otóż wynika to z tak zwanej procedury naprawczej: wzywamy do naprawienia i stąd ta różnica. W prawie tysiącu stu przypadkach gminy podzieliły nasze poglądy i zmieniły swoje uchwały, w tysiącu stu dwudziestu pięciu uchwałach stwierdzono nieistotne naruszenie prawa – ustawy samorządowe przewidują coś takiego, co bardzo denerwuje niektórych prawników, tych, którzy są tacy zerojedynkowi, prawda: albo jest naruszenie, albo nie. Jednak ustawy samorządowe ustrojowe przewidują owo nieistotne naruszenie prawa.

Z tych rozstrzygnięć nadzorczych jednostki samorządu terytorialnego zaskarżyły pięćdziesiąt naszych rozstrzygnięć, to jest niecałe 2% ogółu wydanych, w 2004 r. była to liczba zbliżona, pięćdziesiąt cztery. Zapewne w takiej sytuacji wywołuje zainteresowanie to, jakie były wyniki postępowania sądowego w stosunku do naszych rozstrzygnięć? Podajemy je, proszę państwa senatorów, w sprawozdaniu książkowym na stronie 131, otóż w wypadku połowy skarg sądy oddaliły skargi dotyczące naszych rozstrzygnięć. Podajemy to tutaj w rozbiciu na lata 2003–2004, ponieważ wyroki zapadały w 2005 r., a postępowanie sądowo-administracyjne, zwłaszcza przy rozstrzygnięciach nadzorczych, trwa stosunkowo długo.

Uchylono jedynie osiem naszych rozstrzygnięć. Z praktyki wiem, że te uchylenia naszych rozstrzygnięć dotyczą przeważnie uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych. No, usprawiedliwiając się można powiedzieć tyle, że powstały wojewódzkie sądy administracyjne, rozszerzyła się liczba sędziów i na przykład są ośrodki, które nie rozróżniają zwolnienia podatkowego od ulgi podatkowej. To jest problem, z którym NSA walczy dłuższy czas, bo podobnie było z samorządami.

Jeśli chodzi o działalność kontrolną, izby przeprowadzają trzy rodzaje kontroli. Pierwszy rodzaj to kontrole kompleksowe. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych wymaga od nas, byśmy przeprowadzili kontrole kompleksowe raz na cztery lata w każdej jednostce samorządu terytorialnego, można powiedzieć, że jedna czwarta samorządu jest przez nas kontrolowana corocznie. Kontrola kompleksowa oznacza kontrolę całokształtu gospodarki finansowej i zamówień publicznych zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych. Oczywiście nie oznacza to skontrolowania

wszystkich dokumentów źródłowych. Tak jak to jest z każdym audytem, każdą kontrolę wykonujemy albo metodą prób, albo kontrolując jeden pełny okres, czyli rok budżetowy.

Drugim rodzajem kontroli są kontrole problemowe, dotyczące jakiegoś konkretnego zjawiska. Wśród tych kontroli problemowych występują tak zwane kontrole koordynowane, to znaczy prowadzone w całym kraju, wedle jednakowej tematyki, przez wszystkie izby w pewnej części samorządów. W czasie tych kontroli koordynowanych badaliśmy na przykład zamówienia publiczne, badaliśmy dochody z mienia, badaliśmy zadłużenie samorządu terytorialnego, w tym roku badamy działalność związków międzygminnych.

Trzecim rodzajem kontroli są kontrole doraźne, a wśród nich kontrole sprawdzające wykonanie wniosków pokontrolnych. Kontrole doraźne są prowadzone w miarę możliwości, najczęściej na wniosek różnych organów państwa, a więc prokuratur, milicji obywatelskiej, Ministerstwa Finansów, tego rodzaju organów, a także państwa posłów i senatorów...

(Głos z sali: Milicji?)

Przepraszam, milicji powiedziałem? Przepraszam.

(Głos z sali: I jeszcze obywatelskiej.)

I obywatelskiej? No, bo starszy człowiek już jestem, przepraszam państwa, nie miałem nic wspólnego z milicją, jeśli nie liczyć dwóch mandatów za przekroczenie szybkości.

(Głos z sali: I tego, że byłeś internowany.)

A, to już...

Jeśli chodzi o strukturę kontroli, podajemy w następnej tabeli, w jakich samorządach. Oczywiście najwięcej kontroli było w samorządzie gminnym, co jest rzeczą naturalną, tych jednostek jest bowiem najwięcej.

Następna tabela, jeśli można prosić, to są kontrole problemowe, o których wspominałem. W 2005 r. zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego oraz realizacja przez powiaty dochodów na rzecz Skarbu Państwa głównie dotyczyła dochodów z mienia Skarbu Państwa. Jak państwo senatorowie widzą, starostowie wykonują uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości, a to na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. W wyniku tysiąca dwustu osiemdziesięciu dwóch przeprowadzonych kontroli stwierdzono szesnaście tysięcy pięćset siedemdziesiąt sześć przypadków naruszeń prawa, tak zwanych nieprawidłowości. Miały one różny ciężar gatunkowy.

Następna tabela przedstawia poszczególne grupy zagadnień i liczby stwierdzonych przypadków naruszeń, i to w ujęciu dynamicznym za trzy ostatnie lata. Jak widać, najwięcej tych nieprawidłowości dotyczy wykonania budżetu, ta liczba utrzymuje się stale na wysokości ponad sześciu tysięcy przypadków. Następną grupą jest księgowość i sprawozdawczość budżetowa, są to nieprawidłowości wynikające ze złego sporządzania sprawozdań, nieuwzględniania na przykład wszystkich udzielonych ulg i zwolnień w sprawozdaniach, co rzutuje na wysokość subwencji wyrównawczej.

Kolejną grupę stanowią ustalenia organizacyjne. Ta liczba, utrzymująca się na dość wysokim poziomie, wynika, moim zdaniem, ze zmian ustawodawstwa, a głównie z wejścia w życie ustawy o finansach publicznych – nie wszystkie gminy dostosowały swoje rozwiązania do wymogów tej ustawy.

Dopiero na trzecim czy czwartym miejscu mamy zamówienia publiczne, gdzie jest tendencja spadkowa, jeśli chodzi o liczbę nieprawidłowości. Można się jednak spodziewać, że ta liczba ulegnie pewnemu zwiększeniu po uchwaleniu zmian w prawie zamówień publicznych, choć może niesłusznie przewiduję, bo przy podniesieniu progów, po prostu zwalniających ze stosowania, tych nieprawidłowości może być mniej.

Jeśli chodzi o kontrolę sprawozdań budżetowych, podaje to następująca tabela, to jest ponad sto tysięcy tych sprawozdań, w zeszłym roku ponad trzysta tysięcy sprawozdań, czyli 12,5% wymagało korekt.

Następna tabela pokazuje sprawozdania o stanie zobowiązań z tytułów dłużnych, liczbę zbadanych sprawozdań oraz tak zwane sprawozdania rbn, sprawozdania o stanie należności.

Kolejnym rodzajem naszych obowiązków jest rozpatrywanie skarg. W całym roku 2005 wpłynęło blisko czterysta różnych pism i skarg, z czego sto pięć dotyczyło działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – rozpatrywanie tych skarg należy do kompetencji kolegium izby – a dwieście siedemdziesiąt dziewięć dotyczyło organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, tu właściwy jest organ stanowiący do rozpatrzenia skargi zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego. Następny diagram przedstawia to w ujęciu rysunkowym, jak widać, cały czas mamy do czynienia ze wzrostem tych skarg, na marginesie – rośnie liczba skarg dotyczących zamówień publicznych, dlatego że prawo zamówień publicznych zniósło możliwość odwoływania się od rozpatrzenia protestu poniżej progu 60 tysięcy euro, w związku z tym zamawiający próbują inną drogą zwracać na to uwagę, arbitraż przy prezesie Urzędu Zamówień Publicznych odrzuca takie skargi podprogowe, to znaczy odwołania poniżej 60 tysięcy euro, w związku z tym piszą do organów kontroli, do organów ogólnie, a to wszystko spływa do nas.

Jeśli chodzi o strukturę tych skarg, czego one dotyczyły? Najwięcej skarg dotyczyło trybu podejmowania uchwał, że jest niezgodny z przyjętymi w gminie rozwiązaniami. Bardzo wiele mamy skarg na uchwały określające zasady dotowania szkół, fundacji, stowarzyszeń, ale zwłaszcza szkół niepublicznych na prawach szkół publicznych, a to ze względu na nie dość precyzyjne rozwiązania w ustawie o oświacie, na przykład gdy dotacja dla szkoły niepublicznej ma być równa kosztom utrzymania ucznia, mówiąc najprościej, a niektórych typów szkół nie ma w gminie, ustawa o systemie oświaty mówi, że wedle kwoty w najbliższej gminie, ale tych gmin najbliższych jest co najmniej dwie lub trzy i powstaje problem: wedle której? Dotowany chciałby wedle tej, gdzie jest najwyższa dotacja, a dotujący – gdzie najniższa.

NSA rozwiązał ten problem, ale moim zdaniem połowicznie, orzekł, że ustawodawca tak konstruując sposób dotowania szkół niepublicznych, pozostawia gminie swobodę, czyli mówiąc lapidarnie, gmina najbliższa to ta, która jest najbliższa sercu dotującego. No, musi graniczyć. Ale były też pomysły, żeby jeszcze liczyć odległość między siedzibą jednej a drugiej gminy, stąd ta spora liczba skarg dotyczących właśnie uchwał w sprawie dotowania.

Jeśli chodzi o nieprawidłowości dotyczące naliczania subwencji, to najwięcej nieprawidłowości stwierdziliśmy w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków, ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień, otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej i wniosków o przyznanie części rekompensującej za utracone dochody.

Jeśli chodzi o rozliczenie dotacji, to nieprawidłowości stwierdziliśmy tylko w czterech gminach, na kwotę ponad miliona złotych.

Następna tabela podaje liczbę opinii wydanych przez regionalne izby obrachunkowe. Tych opinii jest ponad cztery tysiące, mają państwo podane, jakiego rodzaju.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Przepraszam, cztery tysiące było w 1993 r., a w 2005 r. było dziewiętnaście i pół tysiąca tych opinii, czyli wzrost od początku powołania izb jest znaczny. Większość tych opinii jest pozytywnych, negatywnych jest tylko dziewięćdziesiąt sześć. Jakie to są opinie i liczbę tych opinii podaje też ta tabela.

Od opinii, zgodnie z ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych przysługuje odwołanie do pełnego składu kolegium izby. Wniesiono tylko szesnaście takich odwołań. Czego one dotyczyły? Najwięcej odwołań dotyczyło projektu budżetu na 2005 r., potem wniosków komisji o nieudzielenie absolutorium: opinia jest negatywna wtedy, gdy komisja wnioskuje o nieudzieleniu absolutorium, powołując się na inne przyczyny niż wykonanie budżetu, najczęściej są to zarzuty dotyczące różnych spraw, ale pozamerytorycznych.

Jak powiedziałem, bardzo skuteczne są opinie o możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości sporządzenia prognozy kwoty długu, negatywna opinia powoduje w zasadzie, że bank odmawia udzielenia kredytu.

Czwartym rodzajem działalności regionalnych izb obrachunkowych jest działalność szkoleniowa, podajemy państwu liczbę szkoleń, które izby przeprowadziły w dwóch ostatnich latach i porównujemy to do pierwszego roku działalności.

Izby prowadzą działalność informacyjną, w tym wydawniczą. Izby wydają miesięcznik „Finanse Komunalne” oraz dwumiesięcznik „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, obecnie jest to realizowane przez wydawnictwo Kluwersa. Oprócz tego izby wydają biuletyny dotyczące poszczególnych województw, tych biuletynów ostatnio jest stosunkowo mniej, a to ze względu na to, że izby mają, oprócz BIP, swoje strony internetowe i porozumiewanie się z samorządem w tej formie jest dużo tańsze niż druk informatorów. Jak często jest odwiedzany BIP izb, pokazuje następny diagram.

Współpraca z innymi organami państwa: reagujemy na różne zapotrzebowania różnych organów państwa, tutaj właśnie wymieniamy te organy, które najczęściej się do nas zwracają w sprawie.

Następna tabela podaje wyniki działalności komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to są wnioski o ukaranie składane do izb. W 2005 r. podajemy liczby za to półrocze, kiedy te komisje były naszymi organami. Następne tabele pokazują rodzaje naruszeń dyscypliny finansów publicznych w konkretnych czynach, w konkretnych naruszeniach.

Jeśli chodzi o nałożenie kar pieniężnych przez regionalne komisje orzekające za pierwsze półrocze suma kar wynosi 3 tysiące zł, ale kosztów postępowania jest około 62 tysięcy zł.

Następna tabela to są odwołania od orzeczeń komisji orzekającej, a następna to wyniki z kontroli naszych orzeczeń przez Główną Komisję Orzekającą.

Ostatnia część naszego sprawozdania dotyczy wykonania budżetu przez regionalne izby obrachunkowe. To jest plan wydatków, wcześniej pokazywaliśmy wykonanie dochodów przez regionalne izby obrachunkowe.

Struktura naszych wydatków wygląda tak, jak w tej tabeli: 65% są to wynagrodzenia osobowe, 12% – pochodne od wynagrodzeń, 4,5% – wydatki na podróże służbowe, które u nas są stosunkowo duże, kontrole polegają bowiem, jak państwo wiedzą,

na kontroli na miejscu, czyli w samorządzie terytorialnym. Pozostałe wydatki, też o charakterze niemalże sztywnym, to jest 13,2%.

Zatrudnienie: w 2005 r. w regionalnych izbach obrachunkowych pracowało tyśiąc trzysta pięćdziesiąt jeden osób, w tym z wykształceniem wyższym ponad tyśiąc sto osób, ponad 82%.

Podajemy też średnie wynagrodzenie w izbie. Ogółem to jest niecałe 100 zł ponad 3 tyśiące zł, w tym w bardzo newralgicznym sektorze pracowników, inspektorów i specjalistów – 2 tyśiące 675 zł. I to jest nasz podstawowy problem, jeśli chodzi o wynagrodzenia w tej kategorii pracowników, dlatego że są to pracownicy wykształceni, o specjalistycznej wiedzy, chętnie zatrudniani przez samorząd terytorialny ze względu na to, że znają księgowość. W tym roku Sejm i rząd planują zwiększyć o 10% wynagrodzenie w tej kategorii pracowników.

Następny diagram pokazuje podnoszenie kwalifikacji przez pracowników zawodowych, podobnie następne.

W 2005 r. izby prowadziły wspólnie z Ministerstwem Finansów rozbudowę systemu informatycznego obsługującego sprawozdawczość, ale także i planowanie budżetowe w samorządach. W drodze porozumienia z Ministerstwem Finansów uczestniczyliśmy w opracowaniu znanego już programu BeSTi@, tak się nazywa, a służy do obsługi budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych jest reprezentacją izb, nie jest organem zwierzchnim. O tym, jakie są zadania krajowej rady, mówi art. 25a. Składa się ona z przewodniczącego, dwóch zastępców, a tworzą ją po dwóch członków kolegium każdej izby, czyli prezes i jeden członek kolegium każdej izby.

W sprawozdaniu książkowym co roku przedstawiamy tak zwane żargonowo wnioski *de lege ferenda*, a tak się nazywa funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych. Są to te zagadnienia, które w naszym przekonaniu powinny podlegać zmianom ustawowym. To zestawienie pokazuje najważniejsze, wymieniamy tu: absolutorium, dotowanie, dotowanie szkół niepublicznych, problemy ze stosowaniem ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Jeśli chodzi o ograniczenia wynikające z ustawy o finansach publicznych, a dotyczące zaciągania długu publicznego, to na marginesie chciałbym powiedzieć, że nasze postulaty są realizowane w opracowywanej teraz noweli ustawy o finansach publicznych.

Wiele problemów dotyczy także podatków i opłat lokalnych, a zwłaszcza bardzo skomplikowanego systemu podatków od środków transportowych, tyle kryteriów ustawodawca przewidział, bo to jest i nacisk na oś, i tonaż, i liczba osi, i tak zwane DMC, dopuszczalna masa całkowita. Gminy nie mają specjalistów od rozróżniania tych środków transportowych i bardzo często popełniają błędy, nie mówiąc już o tym, że próbują czasem prowadzić dziwną politykę, bo tam, gdzie nie ma w gminie jakiegoś środka transportowego, to nie uchwalają podatku, bo u nas takiego nie ma, prawda? Wiele kłopotów mamy w tym zakresie. Dziękuję bardzo.

Jeśli chodzi o wykonanie budżetu przez samorząd terytorialny, to proszę pana prezesa Tadeusza Dobka, szefa Komisji Analiz Budżetowych, żeby o tym powiedział.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Myślę, że najpierw będą pytania dotyczące tej części, potem przejdziemy do spraw wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2005.

Chciałbym jeszcze powitać pana ministra Jarosława Zielińskiego, sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dziękujemy, Panie Ministrze, za obecność.

Otwieram dyskusję na temat przedstawionego sprawozdania.

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Andrzej Owczarek.

Senator Andrzej Owczarek:

Chciałbym najpierw zadać pytanie dotyczące samych RIO. Czy ma pan wiedzę, ilu prezesów w RIO jest prezesami od 1992 r. i ilu prezesów w RIO pełniących tę funkcję przegrało konkursy organizowane na to stanowisko?

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Stanisław Srocki:**

Wiem, ale musiałbym policzyć. Nowi prezesi: Kraków, Katowice...

(*Senator Andrzej Owczarek:* Pytałem o tych, co przegrali konkurs, a nie czy są nowi prezesi.)

Przegrali tylko w tym sensie, że nie wystartowali.

Senator Andrzej Owczarek:

Aha, dziękuję.

Ilu prezesów pozostaje od 1992 r. do tej pory?

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Stanisław Srocki:**

Też musiałbym policzyć: raz, dwa, trzy, cztery, pięć, sześć... Siedmiu.

(*Głos z sali:* Dziewięciu.)

Dziewięciu, tak?

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Proszę bardzo, pan senator Andrzej Jaroch.

Senator Andrzej Jaroch:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Nie chciałbym tutaj długo analizować tego sprawozdania, zresztą ono jest przecież dostarczone. Kwestia, którą chcę poruszyć, nie jest nawet pytaniem, tylko pewnym niedosytem, jaki odczułem przeglądając to sprawozdanie.

Wydaje mi się, że być może taka jest tradycja i to zaciążyło na tym, ale wybrano tu taki gatunek literacki, który można by nazwać rocznikiem statystycznym, bo domi-

nują tu przecież zestawienia statystyczne wyników analiz, kontroli. Natomiast jakby systemowo unikano tam tego, co dla sprawozdania parlamentarnego jest chyba najważniejsze, zresztą pan przedstawiając ten materiał w dzisiejszej prezentacji, pod koniec jakby zahaczył o to, co wydaje mi się, w redakcji sprawozdania powinno być znacznie bardziej uwypuklone, chodzi o funkcjonowanie prawa samorządowego, funkcjonowanie prawa państwowego na tle tych analiz i bardzo takich reprezentatywnych statystycznych zestawień. Praktycznie w tekście sprawozdania trudno to zauważyć, jest tego bardzo niewiele. Nie wiem, czy tak jest, ale wygląda mi to jakby na takie założenie, że nie będą się państwo odnosić i wyciągać tego typu wniosków, a wydaje mi się, że w sprawozdaniu dla parlamentu byłoby to najbardziej takie owocne i potrzebne, właśnie te powiązania pomiędzy nieprawidłowościami różnego rodzaju a rozwiązaniami ustawowymi, rozwiązaniami prawnymi. Czy to państwo, tak jak ja to odczuwam, żeście systemowo pominęli, bo taka jest tradycja, bo taki kierunek żeście wybrali, że tak powiem, czy też jest jeszcze zbyt mało danych i na podstawie waszych analiz i wyników, bardzo dobrze opracowanych statystycznie, bardzo reprezentatywnych, pełnych, kompletnych, takich wniosków wyciągnąć nie można? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Szmیت:

Proszę bardzo, proszę o odpowiedź, Panie Przewodniczący.

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Stanisław Srocki:**

Panie Senatorze, rzeczywiście tych stron jest niewiele, od sto piętnastej do sto dwudziestej szóstej, czyli, no, dziesięć stron uwag na ten temat. Ale chciałbym powiedzieć, że na wiele z tych problemów, które są nadal aktualne, wskazywano w latach poprzednich: niespójność i wielorakość definicji kredytów krótkoterminowych i długoterminowych zawartych w kilku aktach – odesłanie do odpowiednich stron; problem zadłużenia związków komunalnych – odesłanie do sprawozdań poprzednich; kompetencje organów JST w zakresie opracowania projektu budżetu oraz uchwalenia budżetu i jego zmian – odesłanie do sprawozdań z lat poprzednich, prawda. Tu rzeczywiście to jest tylko zasygnalizowane. Jeśli jest taka wola czy idea, możemy tę kwestię, ten fragment sprawozdania, rozbudować bardziej.

Przewodniczący Jerzy Szmیت:

Dziękuję.

Myślę, że jak będziemy formułowali ostateczne wnioski, wtedy na pewno do tego wrócimy.

Pan senator Andrzej Owczarek, potem pani senator Elżbieta Rafalska.

Proszę bardzo.

Senator Andrzej Owczarek:

Najpierw stwierdzenie ogólne na podstawie informacji, które uzyskałem od gmin z wielu województw, nie dotyczy to tylko jednego województwa: jest bardzo

mało szkoleń, a jeśli one są, to są to tylko i wyłącznie szkolenia za pieniądze. Najpierw były to, zdaje się, środki specjalne, teraz wchodzi to do budżetu. Nie może być tak, że instytucja, którą finansuje budżet państwa, nie zajmuje się doradztwem. Moim zdaniem jest to przynajmniej połowa spraw, którymi powinny się regionalne izby obrachunkowe zajmować: kontrolować, ale przedtem szkolić. Teraz zbliżają się wybory, ciekawi mnie bardzo, czy w związku z tym, że będą wybrani nowi radni, nowi wójtowie, będą organizowane specjalnie dla nich darmowe szkolenia. Szkolenie średnio kosztuje, jak się zorientowałem, 150 zł. Dostaje się za to kawę, ciastko, herbatę i szkolenie.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

I szkolenie, i szkolenie. Proszę państwa, no, wydaje mi się, że to nie wymaga komentarza. Ustawodawca stworzył taką możliwość, że regionalne izby obrachunkowe mogą szkolić za pieniądze, ale myślę, że jakieś rozsądne proporcje powinny być w tym zakresie utrzymywane.

Druga sprawa, którą chciałbym poruszyć, i pytanie: czy jest możliwe w tej sytuacji prawnej, że ten sam problem związany z finansami gmin będzie inaczej oceniany w zakresie działania jednej RIO, a inaczej w zakresie działania drugiej? No, ponieważ dochodzą sygnały, że ze względu na to, że Krajowa Rada RIO nie jest organem nadrzędnym i RIO nie podlegają żadnym instytucjom... Czy też takie sytuacje pan wyklucza?

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Proszę bardzo.

Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Stanisław Srocki:

Chodzi panu senatorowi o różnice zdań między...

(Senator Andrzej Owczarek: Na przykład w dwóch różnych województwach ta sama sprawa ma inne rozstrzygnięcie prawne.)

Sporadycznie zdarzają się takie przypadki. Ostatnio głośna była kwestia zaległych trzynastek dla wójtów i burmistrzów. Wtedy rzeczywiście jedna izba, opierając się na uzasadnieniu Trybunału Konstytucyjnego, stwierdziła, że trzynastka za lata 2004 i 2005 wójtom i burmistrzom się nie należy, ponieważ trybunał, o ile dobrze pamiętam, w siedemnastej tezie orzeczenia dotyczącego trzynastek stwierdził, przypominam, że przepis pozbawiający wójtów, burmistrzów trzynastek jest niekonstytucyjny. Problem polegał na tym, że co innego stwierdził trybunał, a zupełnie inaczej podchodziło do tej sprawy sądownictwo powszechne, w tym Sąd Najwyższy. Różnica między izbami w tym przykładowym przypadku była taka sama, jak między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym. Te sprawy gminy, oczywiście, zaskarżyły do WSA i zobaczymy, co on orzeknie. Tak że w systemie judykacyjnym, orzecznictwym, rozbieżności mogą się zdarzać. Nie znam jednak przypadku, żeby była różnica zdań pomiędzy inspektorami kontroli a kolegami w ramach jednej izby.

Inna różnica dotyczyła – to był znany problem – dotowania przez samorząd wojewódzki odnowy zabytków. Też była jedna izba, która tego nie dopuszczała, twierdząc, że w ustawie o samorządzie województwa nie ma do tego podstaw. Podzielały to WSA i NSA. Efekt był taki, że z inicjatywy Senatu, zdaje się...

(Głos z sali: Tak.)

...zmienione zostały ustawa o samorządzie województwa i ustawa o ochronie zabytków. A inne izby pozwalały na finansowanie zabytków przez samorząd wojewódzki. Więc bardzo często, proszę państwa, jest to problem sposobu zapisu wydatków w budżecie, prawda.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dobrze. Dziękuję bardzo.

Zaraz, jeszcze pan senator Andrzej Owczarek chciałby zabrać głos ad vocem...

(*Senator Andrzej Owczarek: Tak.*)

...potem pani senator Rafalska, a następnie pan senator Karczewski.

Senator Andrzej Owczarek:

Mnie chodziło tylko o stwierdzenie faktu, czy jest możliwe, że to samo prawo jest różnie interpretowane i pan odpowiedział, że tak, jest to możliwe. No, moim zdaniem taka sytuacja jest niedopuszczalna. Chciałbym panu powiedzieć, że kilka gmin informowało mnie, że w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z gmin, w których ulitowano się nad burmistrzami i podniesiono im pensje o utracone trzynastki, dzwoniło do RIO z pytaniem, co w tej sytuacji należy robić, od kiedy to wypłacać. Obydwa RIO, o których ja wiem, uniknęły dania jakiegokolwiek odpowiedzi, nie udzieliły żadnej interpretacji prawnej. Czy istnieje jakiś przepis, który mówi, że na zapytanie gmin... No, ja rozumiem, że gmina pyta kontrolującego, więc to jest, powiedzmy, tak jak całowanie tygrysa. Czy istnieje obowiązek odpowiadania na tego typu pytania?

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Proszę bardzo.

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Stanisław Srocki:**

Tak, istnieje taki obowiązek, tyle tylko że w sytuacji, którą starałem się przedstawić, odpowiedzi nie można udzielić. Mamy obowiązek szkolenia i instruktażu, ale w sytuacji, gdy jest spór pomiędzy dwoma organami sądowymi, izby nie mają prawa dokonywać wiążącej interpretacji. Zawsze jak izby odpowiadają, stwierdzają, że jest to stanowisko w sprawie, ale jest ono niewiążące. W wielu wypadkach gminy zapytują po to, żeby mieć tak zwaną podkładkę, prawda. Trudno rozstrzygnąć spór między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym, który powiada, w podobnych przypadkach, że skoro stwierdzono nieważność przepisu zakazującego, przepis zakazujący przestaje obowiązywać, roszczenie o trzynastki jako roszczenie o świadczenie okresowe przedawnia się z upływem lat trzech – za 2005 r. ono jeszcze było wymagalne w 2006 r., prawda... Jak może się organ kontroli zachować, jeśli są dwa sprzeczne zdania? Profesorowie też pisali artykuły na ten temat. W „Finansach Komunalnych” był artykuł specjalisty z dziedziny prawa pracy, w „Rzeczpospolitej” był artykuł i nikt nie chciał zająć zdecydowanego stanowiska. Krajowa rada podjęła uchwałę w sprawie trzynastek, stwierdzając: nie będziemy kwestionować wypłaty trzynastek w ramach kontroli. Niektóre

gminy, żeby mieć usprawiedliwienie podejmowały uchwały, w których stwierdzano, że zmieniają budżet, zwiększając odpowiednią podziałkę budżetową z wyraźnym zaznaczeniem, że to jest na zaległe trzynastki. Wszystko po to, żeby jak to przejdzie przez regionalną izbę obrachunkową i ona tego nie zakwestionuje, mieć uzasadnienie do wypłaty tych trzynastek. A sytuacja, o której pan senator Owczarek mówił, jest jeszcze bardziej skomplikowana. Bo co zrobiłyby te rady, które w chwili zabrania wójtom trzynastek, podniosły im pensje? Obchodziły ustawę. I co, uzasadniać, że ponieważ oni obeszlą ustawę, to teraz ich wójtowie nie mają prawa do trzynastki, bo obeszlą ustawę? O obejściu ustawy może orzekać sąd, a nie regionalna izba obrachunkowa.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dobrze. Dziękuję bardzo.
Pani senator Rafalska, proszę bardzo.

Senator Elżbieta Rafalska:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Pewnie dla wszystkich, którzy zajmują się samorządem, albo działali w samorządzie to sprawozdanie jest pasjonującą lekturą. Ja muszę przyznać, że prawie z wypiekami na twarzy patrzę na poszczególne rozdziały. Niemniej ono jest potwornie obszerne i pewnie gdybyśmy chcieli uważnie przedyskutować poszczególne części, to każdej z nich powinno być poświęcone jedno posiedzenie. To sprawozdanie na pewno zawiera najobszerniejsze podsumowanie działalności samorządów w zakresie gospodarki finansowej.

Ja chciałabym do kilku spraw się odnieść. Wróć do tego, co powiedział pan senator Owczarek, bo powiedział dokładnie to, co ja chciałam powiedzieć, taka jest też moja osobista ocena, jeżeli chodzi o szkolenia. Pamiętam 1994 r. i całą drugą kadencję, bardzo intensywne szkolenie radnych i duże zaangażowanie w to szkolenie ze strony regionalnych izb obrachunkowych, oraz zupełnie pasywną – mówię na przykładzie znanego mi samorządu i jednego regionu – działalność szkoleniową w ostatniej kadencji. Ja rozumiem, że samorząd przechodził różne etapy swojego rozwoju. W 1998 r. mieliśmy reformę, następowało przejmowanie zadań, tworzyły się powiaty i samorządy województw. Może też się trochę do samorządu już przyzwyczailiśmy. Ale proszę pamiętać, że odbywa się bezustanna rotacja, wymiana radnych. A to jest tak jak w sytuacjach edukacyjnych, jak nie ma dobrego nauczyciela, no to z uczniem jest bardzo różnie, jeden będzie się samodoskonalił i szkolił, inny nie. Tak że jeżeli nie będzie dobrej oferty i profesjonalizmu w działaniach, to będziemy mieli słabo przygotowanych radnych. Z jednej strony mamy profesjonalną działalność regionalnych izb obrachunkowych, a z drugiej ocenę ze strony komisji rewizyjnej. Ja myślę, że wszyscy mają świadomość, iż komisje rewizyjne niekoniecznie są profesjonalnie, fachowo, przygotowane do wypełniania swoich zadań, one na pewno, jeśli chodzi o jakość ich działań, no, powiedzmy to sobie szczerze i nie ujmując nikomu, nie są tak dobrze przygotowane do pełnienia funkcji kontrolnych, jak służby profesjonalne.

Mam też pytanie, które wielokrotnie, jak spotykam się z instytucjami, które zajmują się samorządem, do nich kieruję, ponieważ ten rok jest końcem pewnego specyficznego etapu działania samorządów w warunkach po bezpośrednich wyborach burmistrzów i prezydentów, czyli kompetencje i uprawnienia prezydentów i burmi-

strzów w tej kadencji są odmienne niż w tamtej. Czy państwo pokusiliście się o ocenę i zestawienie na przykład nieprawidłowości albo porównanie tego, co jest w tej kadencji i co było w poprzedniej, bo jednak teraz jest to inny budżet, bardziej autorski, inna jest odpowiedzialność prezydenta, burmistrza za budżet, niż to było cztery lata temu. Jak to można odnieść właśnie do oceny gospodarki finansowej? Myślę, że gdyby także inne służby dokonały takiego podsumowania, to moglibyśmy już powiedzieć, w jakim kierunku powinny iść dalsze rozwiązania ustawowe, jeżeli chodzi o relacje między tą władzą, która stanowi prawo, i tą, która je wykonuje, bo mam wrażenie, że ciągle nie wszystko jest do końca dopełnione.

Próbowałam w tym sprawozdaniu znaleźć gdzieś odnośniki, na przykład na temat dużych zobowiązań w służbie zdrowia. Być może gdzieś nie dotarłam, ale wiem, że dzisiaj jest taka sytuacja, że zagrożenia, które mogą istnieć z tytułu dużych obciążeń, zobowiązań szpitali, nie są w sprawozdawczości samorządu nigdzie zawarte, więc pozornie one w ogóle nie istnieją, ale to jest bomba z opóźnionym zapłonem i ona kiedyś po prostu wybuchnie, prawda. Czy państwo macie tego świadomość? Czy to nie jest tak, że świetne służby kontrolne czasami tak trochę same dla siebie działają? Czy państwo, jak widzicie pewne absolutne nieprawidłowości, podejmujecie jakieś inne działania poza sporządzeniem sprawozdania, na w które wczytanie się trzeba ogromnie dużo czasu poświęcić i jeszcze do tego mieć dużą wiedzę? Czy reagujecie doraźnie, na przykład kierując do resortów uwagi, pokazując obszary, którymi należałoby się zająć? Chodzi o informacje. Ja sama z dużym zainteresowaniem przeczytałam, na przykład, jak potężne są rozbieżności między dochodami samorządów wojewódzkich, najwyższy wynosi 309 milionów zł, najniższy 121 milionów zł. Wydatki inwestycyjne, na przykład, najwyższe są w mazowieckim, zresztą nieważne, w jakim województwie – 101 milionów zł, a w łódzkim 24 miliony zł. To jest 1:5. To jest różna Polska, prawda. To są różne oczekiwania. Ja myślę, że to są rzeczy, które powinny być wybrane i przedstawione w materiałach strategicznych, jakimi państwo czy rząd się zajmujecie, bo naprawdę wymagałoby ogromu pracy, żeby niektóre z nich wyłuskać z tej obszernej statystyki, która mówi o procentach, ilościach, setkach kontroli, naprawdę można w niej utonąć, a państwo macie pewną wiedzę, którą możecie łatwo przekazać, powiedzmy, resortom. To jest pytanie o oświatę, to jest pytanie o służbę zdrowia, to jest pytanie o egzekucję podatków.

Próbowałam też znaleźć – to jest może bardzo szczegółowe pytanie, bo to jest chyba po stronie przychodów – zagadnienie związane z egzekucją rent planistycznych. Jak ona nie jest w ogóle prowadzona, to nigdzie tu się w tej sprawozdawczości po prostu nie znajdzie, ale jest obowiązkiem dochodzenie należności z tytułu rent planistycznych. To jest też ważne. Czy odbywają się, na przykład, konferencje na poziomie regionalnym, czyli wojewódzkie, które prezentowałyby właśnie wykonanie zadań na poziomie województwa, na które to konferencje, tak sobie wyobrażam, powinno się zapraszać nie tylko burmistrzów i prezydentów, ale również przewodniczących rad albo szefów komisji rewizyjnej? Czy tego typu działalność państwo prowadzicie? Żeby to nie było tak, że jest instytucja kontrolna, która prowadzi kontrolę dla siebie. No, oczywiście ja rozumiem, że państwo nadajecie temu bieg, no bo wnioski są kierowane dalej. Ale ja mówię z punktu widzenia radnych, którzy są w zdecydowanie gorszej sytuacji niż urzędnicy, niż prezydent, burmistrz, skarbnicy, mówię o tych, którzy stanowią stronę społeczną w samorządzie.

I jest jeszcze jedno bardzo szczegółowe pytanie. Czy państwo znaleźcie przypadki, w których – i czy odnosiliście się wtedy do tego – projekty uchwał budżetowych były notarialnie podpisywane przez prezydentów, którzy akurat zostali aresztowani? Czy państwo widzieliście, że są takie przypadki i czy podejmowaliście jakieś działania, które zmierzałyby do tego, żeby ustawa o samorządzie terytorialnym regulowała kwestie, które nie są w tej chwili w tej ustawie ujęte? Jak się do tych spraw odnosiła izba obrachunkowa?

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo. Szereg pytań pani senator postawiła i podniosła wiele problemów. Bardzo dziękuję za to znakomite wystąpienie.

Ale przed odpowiedziami na te pytania prosiłbym o zabranie głosu pana senatora Karczewskiego, który zgłaszał wcześniej taką chęć. A potem poproszę o łączne ustosunkowanie się do tych dwóch wypowiedzi.

Proszę bardzo.

Senator Stanisław Karczewski:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Trochę tematów pani senator Rafalska już mi zabrała. Ja jeszcze wrócę do tematu służby zdrowia, ale w innym kontekście. Mianowicie chciałbym państwa zapytać, choć jest to być może pytanie, które powinienem zadać po następnej prezentacji, o zaangażowanie samorządów w problemy służby zdrowia. Jak duże środki finansowe zostały przekazane w formie dotacji i jak duże środki są spłacane przez samorzady w wyniku kredytów, które samorzady poświadczyły czy zabezpieczyły dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej? To jest jedno szczegółowe pytanie.

Kolejne szczegółowe pytanie dotyczy problemu, o którym był pan uprzejmy w trakcie swojej prezentacji mówić, mianowicie prób zwalniania procesu zamówień publicznych czy wpływania na ten proces. Chodzi o to, o czym pan wspominał, o odwołania, które do państwa wpływają. Na ile one są skuteczne i jakie by pan tutaj widział możliwości rozwiązań legislacyjnych, i czy w ogóle widzi pan jakieś możliwości takich rozwiązań?

Ponadto chciałbym również powtórzyć to, o czym mówili i pani senator Rafalska, i pan senator Jaroch, mianowicie, że państwo wykonaliście olbrzymią pracę, którą przedstawiliście w tym projekcie w formie bardzo dobrej statystycznej analizy, no, mnie jednak brakuje takich elementów – być może ja tego nie dojrzałem albo nie dosłyszałem – o których zresztą pan na samym początku swojego wystąpienia mówił, związanych z tym, że izby obrachunkowe powstały czternaście lat temu, wzorując się na modelu angielskim. Tamte izby zajmują się nie tylko tym, co można nazwać zerojedynkową oceną samorządu, ale również w dużej mierze analizują wydajność, skuteczność, efektywność, porównują... To jest właśnie to, o czym pani senator mówiła, o Polsce A i B, jak również to, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego wydają olbrzymie środki, bo jest to chyba, choć to pytanie znowu należałoby zadać raczej po następnej prezentacji, ponieważ wtedy będziemy mówili o tym, jaki jest budżet, ponad 100 miliardów zł, prawda – kiwa pan głową – no więc, jak mówię, w jaki sposób te środki są wydawane, jaka jest efektywność, jaka jest dbałość o ich wydawanie.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Bardzo dziękuję.

Jeszcze pan minister Zieliński, który się zgłasza, a potem pan senator Kubiak.

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Jarosław Zieliński:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Ja wprawdzie chciałem zabrać głos po dyskusji, ale dziękuję za udzielenie głosu już teraz, choć pana senatora trochę wyprzedziłem, a pewnie lepiej by było, gdybym mówił po panu senatorze. Jednak chcę mówić w tym momencie z dwóch powodów: po pierwsze, żeby może nieco ułatwić panu prezesowi odpowiedzi na strategiczne pytania, które tu się pojawiły, bo chciałbym o tym parę słów powiedzieć, po drugie, dlatego że nie będę mógł pozostać do końca posiedzenia, za co chcę przeprosić pana przewodniczącego i państwa, ale to będzie jeszcze długa prezentacja, a dzisiaj jest sporo pracy sejmowej i rządowej, tak że niestety... proszę mi to wybaczyć. Proszę państwa, powiem dosłownie kilka zdań, które, wydaje mi się, powinny być tutaj wypowiedziane, tym bardziej że była okazja do rozmowy na te tematy z komisją sejmową, i dobrze się dzieje, że jest okazja, żeby z komisją senacką też o tym porozmawiać.

Otóż, proszę państwa, niewątpliwie regionalne izby obrachunkowe są niezwykle ważnym segmentem czy niezwykle ważną instytucją w systemie kontroli państwowej. Dlatego też warto nie tylko poznawać sprawozdania, ale również wydobywać z nich wnioski, i to strategicznej natury, które będą służyły lepszym rozwiązaniom w przyszłości. Zastrzeżenia, może to za mocne słowo, czy oczekiwania, może tak będzie lepiej powiedzieć, dotyczące tego sprawozdania ja, jako osoba, której powierzono w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji kompetencje rządowe w stosunku do izb, przyjmuję. Będziemy to realizować wraz z panem prezesem, jak wierzę, a że nam współpracuje się dobrze, więc nie mam powodów sądzić, żeby było inaczej i we współpracy z prezesami regionalnych izb obrachunkowych. Krótko mówiąc, w przyszłym roku, jeżeli będzie nam to dane, postaramy się przygotować inny materiał. Ja będę namawiał panów prezesów, żeby więcej miejsca poświęcić wnioskowi, no, strategicznym przesłaniom, które mogą z bardzo bogatego materiału, jakim dysponują regionalne izby obrachunkowe, wynikać. Bo, proszę państwa, to jest rzeczywiście ogromny zasób wiedzy o samorządach, to jest niezwykle głęboki i dotyczący długiego czasu, to też warto zauważyć, zasób wiedzy o wykonywaniu budżetów na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego i przez poszczególne jego jednostki.

My pracujemy w ministerstwie – częściowo już we współpracy z regionalnymi izbami obrachunkowymi, chociaż do pełnej współpracy jeszcze nie doszło ze względu na to, że to jest etap zupełnie wstępny – nad pewnymi koncepcjami, które by przy wykorzystaniu dotychczasowego dorobku zapewniły większą skuteczność działania izb i pozwoliły na skuteczniejsze spożytkowanie ich kompetencji w działaniach legislacyjnych i usprawniających, które powinniśmy podejmować razem: parlament, rząd i izby.

Mnie też, nie ukrywam, choć zajmuję się tą dziedziną od nie tak dawna, no ale jest to już kilka miesięcy i mogę się podzielić pewnym wnioskiem, brakuje w tym,

o czym rozmawiamy, pewnego zwieńczenia, że tak powiem, na szczeblu krajowym wniosków, które wynikają z działalności poszczególnych izb. Oczywiście instytucja, która w tym zakresie funkcjonuje, której pan prezes Srocki jest prezesem, czyli krajowa rada, swoje kompetencje wykonuje dobrze. Nie ma ona jednak, według mnie, wystarczających narzędzi, żeby wszystkie wnioski, które wynikają z tego ogromnego doświadczenia, właściwie skonsumować. Krótko mówiąc, przepisy są tak ułożone, że tak naprawdę rząd nie ma w tym zakresie kompetencji, przede wszystkim kompetencji, a krajowa rada nie ma możliwości działania ani wystarczających kompetencji ustawowych, żeby te wnioski dobrze służyły i były w pełni wykorzystywane do usprawniania działań kontrolnych, i ewentualnie stanowiły wnioski legislacyjne dla rządu i parlamentu. Jednym słowem, proszę państwa, chodzi o to, by w ewentualnych, powtarzam, ewentualnych propozycjach zmian legislacyjnych pojawiały się wszystkie wnioski, które prowadziłyby do lepszego wykorzystania potencjału, jaki mają regionalne izby obrachunkowe. Tymczasem, mając takie przepisy, jakie są, jakie nas obowiązują, chcemy przede wszystkim jak najlepiej wykorzystać możliwości, jakie istnieją, i wzmacniać regionalne izby obrachunkowe w ich działaniach, przede wszystkim poprzez zapewnienie im właściwych warunków pracy i właściwych warunków budżetowych. Ja nie chcę tego wątku rozwijać, bo będzie niebawem okazja o tym rozmawiać, przy projekcie budżetu na 2007 r. Niemniej pewne działania zostały już podjęte przez rząd i znalazły wyraz w projekcie budżetu. Mamy nadzieję, choć oczywiście nie wszystkie oczekiwania będą spełnione, że jednak pewna poprawa powinna nastąpić. Zabiegaliśmy o to w projekcie budżetu, który przyjął rząd i który stał się przedmiotem prac parlamentarnych, to znalazło tam wyraz. Mam nadzieję, że przyszedł rok będzie sprzyjał dobrej pracy regionalnych izb obrachunkowych.

Pan senator pytał o dużą stabilność kadry, zwłaszcza kierowniczej, prezesów. To jest na pewno, oczywiście między innymi, no, z doświadczeń kilkunastoletnich już to wynika, właśnie rezerwuar wiedzy i kopalnia potencjalnych wniosków i to też warto wykorzystać. Czy nie należałoby przemodelować procedur związanych z decyzjami personalnymi, nie wiem, to jest kwestia do zastanowienia, nie będziemy podejmować takich decyzji bez głębokiego przeanalizowania sprawy. Myślę, że to wymaga pewnych zmian, to jest mój pogląd, ale nie chciałbym proponować zbyt daleko idących rozwiązań bez ekspertyz, które musimy przeprowadzić, i takie ekspertyzy będą wykonane. Tyle, proszę państwa, co do części ogólnej.

Teraz kilka kwestii bardziej szczegółowych, ale proszę się nie obawiać, że wejść w zbyt wiele szczegółów i będę mówił długo. Otóż w paru wystąpieniach państwa senatorów wystąpiła kwestia szkoleń. Ja chcę powiedzieć, że oczywiście z jednej strony jest bardzo potrzebne, by regionalne izby obrachunkowe udzielały stosownego instruktażu i prowadziły szkolenia, ale z drugiej strony – to było podnoszone na posiedzeniach komisji sejmowej, ja o tym mówiłem, zresztą była to nie tylko moja myśl, także inni zabierający głos na to wskazywali – no, musi być dobrze wyważona granica między działalnością kontrolną a szkoleniową, zwłaszcza że jest tu i taki aspekt, że przy szkoleniach odpłatnych pojawia się, w moim przekonaniu, mało wyraźna relacja pomiędzy kontrolującym, który szkoli kontrolowanego, a kontrolowanym. No, jeżeli dobrze wyszkoli, powinien potem uzyskiwać dobre wyniki kontroli. Ale może też być tak, proszę tego nie odebrać zbyt dosłownie, że jeżeli kontroluje się tego, kogo się uczyło i wzięto za to odpowiedzialność, to spojrzenie na niego może być, powiedzmy, łagodniejsze.

No a tego przede wszystkim byśmy chcieli uniknąć, bo to może być jednak niebezpieczne. Nie chcę tego wątku rozwijać, bo był on omawiany i pan prezes oraz regionalne izby obrachunkowe ten wątek znają. Wydaje mi się, że to rzeczywiście wymaga zastanowienia. Oczywiście instruktaż i pewien podstawowy zakres szkoleń powinien być izbom przypisany, zresztą izby wykonują te zadania i zapewne będą je wykonywać w dalszym ciągu.

Proszę państwa, sprawa następna...

(Sygnał telefonu komórkowego)

Przepraszam. Ale jeszcze na marginesie, przecież można sobie wyobrazić, zwłaszcza gdy te szkolenia odbywają się odpłatnie, że również cały szereg innych instytucji może je prowadzić dla radnych, urzędników samorządowych, wójtów, burmistrzów, prezydentów, przecież nie ma żadnego zakazu, w warunkach wolnej konkurencji na rynku szkoleniowym może to mieć miejsce. Nieważne, kto wyszkoli, bym powiedział, ważne jest, żeby potem dobrze wykonywać zadania i żeby izby w swojej działalności kontrolnej w sposób obiektywny i wystarczająco głęboki to oceniały.

Proszę państwa, my zaczynamy od pana prezesa Srockiego, jako prezesa prezesów, jak to nazywamy na co dzień, oraz od prezesów poszczególnych regionalnych izb obrachunkowych oczekiwać, siłą rzeczy chyba, coraz większej liczby różnych informacji kompleksowych, pełnych, zbiorczych. Z góry muszę powiedzieć, że niestety tak być musi. No, macie panowie więcej pracy w związku z tym. Praca, którą zadałem ostatnio – chcę o niej powiedzieć przed prezentacją następnego fragmentu sprawozdania – będzie duża, ale bardzo potrzeba. Państwo senatorowie zatręcali o ten wątek, że tak się wyrażę kolokwialnie, w szczegółowych pytaniach. Natomiast ja zadałem takie pytanie: jaki jest – to jest duża praca, mam tego świadomość – zarówno w odniesieniu do całości samorządu, jak i w poszczególnych przypadkach stan zadłużenia budżetów jednostek samorządowych? Mamy w ustawie zapisy, które pozwalają do pewnych granic to zadłużenie mieć, powiedzmy, prawda, no ale są też pewne konsekwencje, jeżeli te granice są przekraczane. Nas interesują zwłaszcza te samorzady, które zbliżają się do tej granicy. Myślę, że w odpowiedzi, jeżeli ją uzyskamy, a liczę na to, bo poszczególne izby ze swoich terytoriów działania te dane przedstawią, otrzymamy, no, dosyć pełny obraz tego, jak summa summarum przedstawia się ta kwestia. Pytamy o służbę zdrowia, pytamy o edukację. Ja zapytałem szerzej, prawda, o wszystko, co się pod tym zagadnieniem może kryć. Proszę państwa, ja nie wiem, czy w przyszłości nie należałoby zbudować jakiejś silniejszej instytucji, która by potrafiła tego typu dane zbierać, analizować, wyprowadzać z nich wnioski i zgłaszać postulaty związane z rozwiązaniami, które z tych wniosków wynikają. Bo, powtarzam, wydaje mi się, że krajowa rada takich narzędzi w pełni nie posiada, nie ma do tego sił logistycznych. Chyba że się mylę, chyba że pan prezes zapewni, że jest inaczej. Jeżeli jest inaczej, to bym się ucieszył, ale myślę, że tak nie jest. Proszę państwa, to są refleksje, które chciałem wypowiedzieć.

Na koniec jeszcze powiem coś, co było też analizowane w Sejmie, w komisji sejmowej, ale co warto również tutaj odnotować. Mianowicie regionalne izby obrachunkowe, mimo iż spełniają, jak powiedziałem na wstępie, niezwykle ważną rolę w systemie kontroli i w systemie państwowym w ogóle, w całej konstrukcji ustroju państwa, prawda, były do tej pory niedowartościowywane. Na przykład jeżeli chodzi o wynagrodzenia, one odbiegają in minus, w dół, od wynagrodzeń w innych instytucjach kontrolnych. Naszym dążeniem będzie – i to znajduje wyraz w projekcie budżetu

na 2007 r., po raz pierwszy, ale mam nadzieję, że będzie także znajdowało wyraz w kolejnych budżetach – by przynajmniej wyrównać, no nie, po prostu wyrównać, bez „przynajmniej”, bo to by stwarzało zbyt dużą nadzieję, średnią wynagrodzeń w izbach w stosunku do innych instytucji kontrolnych, a co najmniej podrównać, no, ponieważ to musi być proces ewolucyjny, nie można wyrównać od razu. To jest dobra wiadomość, że takie jest stanowisko rządu, dla pracowników regionalnych izb obrachunkowych, bo mogą mieć nadzieję na podwyżki, oczywiście sukcesywne i ewolucyjne. Ale świadczy to też o tym, że doceniamy rolę izb, bo przecież jedno bez drugiego by nie istniało.

Proszę państwa, jest cały szereg różnych problemów, które się pojawiają w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Rozważamy je przy różnych okazjach. Teraz nie czas i miejsce, żeby o nich mówić. Jednak być może warto by kiedyś, Panie Przewodniczący, zorganizować osobną dyskusję na ten temat, bo refleksje państwa senatorów są niezwykle cenne, one są może troszeczkę bardziej wolne od różnych uwarunkowań niż refleksje w Sejmie, a to jest cenne i warto to wykorzystać, i bez skrupowania porozmawiać o tym, co jest do zrobienia, bo wydaje mi się, że w samorządzie jest sporo do zrobienia i trzeba coraz śmielsze wnioski formułować, ale trzeba to czynić z dużym rozmysłem. Dlatego też wydaje mi się, że wiedza regionalnych izb obrachunkowych i ich oceny byłyby jednymi z istotniejszych elementów tego procesu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.

Myślę, że odpowiedział pan na szereg dylematów senatorów. Cieszymy się, że rząd bierze to pod uwagę i pragnie, aby praca regionalnych izb obrachunkowych nie polegała jedynie na analizie, zbieraniu informacji i ich grupowaniu, żeby była nie tylko statystyczna, ale również syntetyczna i żeby polegała również na wskazywaniu i rządowi, i parlamentowi zagrożeń i problemów, które z finansami samorządu się wiążą, a tych problemów w czasie dyskusji poruszono wiele.

Ja jeszcze udzielię głosu panu senatorowi Januszowi Kubiakowi, który zgłaszał się wcześniej. A potem, Panie Przewodniczący, może byśmy przeszli już do drugiej części i ewentualnie w trakcie tej drugiej części wrócilibyśmy do tego tematu, choć wiele spraw zostało wyjaśnionych przez pana ministra, myślę, w sposób nas zadowolający.

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Janusz Kubiak:

Szanowni Państwo! Panie Przewodniczący!

Pan minister odpowiedział mi na pytania, przynajmniej na jedno z nich, ale ja bym chciał je doprecyzować. Jeżeli są gminy czy jednostki samorządu, które są faktycznie niewypłacalne czy tak zadłużone, że przekraczają określone progi wynikające z ustawy, czy jest możliwość zweryfikowania przez regionalne izby, czy to zadłużenie powstało w ciągu jednego roku, czyli od budżetu do budżetu i uzyskania absolutorium, czy w okresie dłuższym i czy wtedy nie powinny być przeprowadzane kontrole w tym zakresie? Jest to pytanie dotyczące kontroli.

Drugie pytanie dotyczy rzecznika dyscyplinarnego i prowadzonych postępowań związanych z tak zwanym naruszeniem dyscypliny finansów. Czy pan przewodniczący jest w stanie określić te postępowania ilościowo, że tak powiem, w tym sensie, jak to się ma w stosunku do osób, czy to było wobec skarbników, czy kogoś innego? Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Proszę bardzo, Panie Przewodniczący.

A potem przechodzimy już do tematu: wykonanie budżetu.

Tak, tak, proszę bardzo, na ostatnie pytanie.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę bardzo, proszę bardzo.

(Brak nagrania)

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Stanisław Srocki:**

...o udzielenie zamówienia publicznego. To jest bardzo słuszny kierunek. Ja nie dalej jak wczoraj na posiedzeniu Rady Zamówień Publicznych mówiłem, że może warto byłoby wprowadzić jakieś postępowanie mediacyjne. Wykonawca, który jest niezadowolony, nie może wystąpić do mediatora, żeby mu powiedział, czy ona ma rację, czy zamawiający, czyli w tym wypadku wójt czy burmistrz. To też trzeba by zrobić zmianą ustawową, to znaczy trzeba byłoby w ustawie – Prawo zamówień publicznych wprowadzić możliwość mediacji.

Jeśli chodzi o ostatnie zagadnienie, o którym pan senator Karczewski mówił, to znaczy o tak zwany audyt wykonania zadań – *performance audit*, to przede wszystkim my mamy za małe siły i środki, byśmy mogli go prowadzić. Nie wiem, czy w ogóle ktoś w Polsce, na przykład NIK, prowadzi audyt wykonania zadań. Nasz audyt to jest tak zwany audyt finansowy i audyt dotyczący poprawności ksiąg. Elementy *performance audit* są w naszej działalności, bowiem przedstawiamy zestawienia dochodów, wydatków, kosztów wykonywania poszczególnych zadań właśnie w biuletynach i na stronach internetowych, robimy takie analityczne tabele.

Pan senator Kubiak pyta, jak powstaje zadłużenie. Można powiedzieć najogólniej: przez przypadek i niedociągnięcia. Dwa najbardziej znane przypadki to są gminy Brzozie i Jeziora Wielkie, o których stanie gospodarki finansowej izba obecnego tu prezesa Dobka sporządziła raporty pokazujące, jak te zadłużenia powstały. I w jednym, i w drugim przypadku podstawowe zadłużenie dotyczyło niepłacenia składek zusowskich i fałszowania sprawozdań do ZUS. Sprawozdawczość zusowska jest scentralizowana ze zrozumiałych względów i skomputeryzowana, dlatego że siła robocza jest mobilna, pracownik pracuje raz w Suwalskiem, raz w Jeleniogórskim. W związku z tym różne protezy się robi. Jeśli chodzi o Brzozie, dyrektorka wprowadziła sprawozdawczość zupełnie poza systemem komputerowym, no a skoro taka sprawozdawczość była, no to pani skarbniczka dawała fałszywe sprawozdania. Teraz jest już skazana prawdopodobnie itd., itd. Tak to powstało. Rada nic nie wiedziała. Podobnie było w Jeziorach Wielkich, gdzie z kolei gminny zespół obsługi ekonomicznej szkół też nie płacił składek zusowskich. Problem, jak panowie senatorowie wiedzą, powstał, ponieważ szkół jest za dużo i gminy nie mogą ich utrzymać. Wójt bał się zlikwidować części

szkół, więc szukał oszczędności w składkach zusowskich, nie płacąc ich. Jeśli państwa senatorów interesuje ta sprawa, to prezes Dobek zostawi raport na temat Jezior Wielkich, bo na temat Brzozia nie ma raportu przy sobie.

Jeśli chodzi o szkolenia, w 1994 r., powiedziała pani senator Rafalska, było ich bardzo dużo. Tak, bo były finansowane z budżetu. Po prostu ówczesny minister czy wiceminister finansów powiedział: ja wolę dać więcej pieniędzy z budżetu na szkolenia, niż żeby robić to w ramach środka specjalnego. A potem już nie dawano pieniędzy, dano za to środek specjalny, obecnie rachunek dochodów własnych. Nasze szkolenia, z tego, co się orientuję, są bardzo wysoko oceniane przez samorząd i najtańsze. My mamy problemy z firmami szkolącymi, które twierdzą, że psujemy rynek. Nasze szkolenia są skierowane przede wszystkim do pracowników obsługujących gminy. Dla radnych, wójtów, burmistrzów są one prowadzone stosunkowo rzadko. Teraz, jak się zacznie kadencja, będzie cykl spotkań. U siebie robię to powiatami: starosta powiatowy, wszyscy wójtowie i skarbnicy. Jeśli izba organizuje szkolenie, bez względu na to, jakiego tematu ono dotyczy, czy finansowania wolontariatu, czy pomocy publicznej, to wójtowie mają zakodowane, że wysyłają skarbnika, bo nikt inny się z tymi z RIO nie dogada, co jest nieprawdą, bo szkolenie nie dotyczące ściśle finansów publicznych jest robione w taki sposób, żeby zrozumiał ten, kto pracuje w danej dziedzinie. Bardzo dużo szkoleń jest z zamówień publicznych. Wielu naszych pracowników jest byłymi trenerami UZP. Zlikwidowano system trenerski w Urzędzie Zamówień Publicznych, ale trenerzy są. Wielu arbitrów orzekających w UZP pracuje także u nas i szkolą. Ale na te szkolenia nie przyjeżdżają radni.

Jeśli chodzi o dochody, o rentę planistyczną, to kontrola obejmuje także te zagadnienia.

Był zarzut, że sprawozdanie jest obszerne. My do tego dołączamy skrót. Specjalnie robimy to obszernie, żeby trafić w zainteresowania wielu państwa senatorów i posłów, bo jednego interesują, na przykład, tak zwane wnioski *de lege ferenda*, na co zwrócił uwagę pan senator Jaroch, a drugiego interesuje co innego. Te sprawozdania są każdorazowo dostosowywane do życzeń państwa.

Jeśli chodzi o podpowiadanie rozwiązań, my staramy się podpowiadać, choć być może w zbyt skromnym zakresie, także w tych sprawozdaniach. Na przykład, jeśli chodzi o bardzo wielki problem kompetencji wójta i rady przy uchwalaniu budżetu. Zgodnie ze wszystkimi ustawami ustrojowymi, na wszystkich poziomach samorządu, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego należy złożenie projektu, prawda, natomiast rada uchwała budżet. Co to znaczy? Tu są konflikty. Czy wójt musi się zgodzić na zmiany proponowane przez radnych? Z przepisów wynika, że tak. Jest to więc trochę konfliktogenne miejsce, zwłaszcza w sytuacji bezpośredniego wyboru wójta. Mało tego, swego czasu podpowiadaliśmy, choć to naprawdę nie nasze zadanie, jak załatwić problem samodzielnego wyboru wójta: powinien być przodownikiem na jakiejś liście, jeśli on wygrywa, to wygrywają także ci, którzy za niego odpowiadają, oni świecą oczami w swoich sołectwach za wójta, którego popierali, a wójt świeci oczami za swojego radnego z sołectwa, mówiąc w skrócie. Wtedy nie byłoby problemów i z absolutorium, i z uchwaleniem budżetu. Przecież mieliśmy przypadki, o czym piszemy... Problem kompetencji przy uchwalaniu budżetu pojawił się w sprawozdaniu złożonym w 2004 r., po pierwszym roku po bezpośrednim wyborze wójta już ten problem był zgłaszany.

Oczywiście, jeśli takie jest państwa życzenie, to część dotycząca działania prawa w świetle doświadczeń izb możemy rozbudowywać i możemy ją wydawać oddzielnie w formie skróconej, bo ja sobie świetnie zdaję sprawę, że są tacy, którzy lubią liczby, tabele, zestawienia, i tacy, którzy wolą przeczytać tekst.

Tyle w skrócie, nie wiem, czy na wszystkie pytania pani senator Rafalskiej odpowiedziałem.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Jeszcze pan minister Zieliński prosił o głos. Ale potem już może przejdźmy do drugiego punktu, dobrze?

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Jarosław Zieliński:**

Bardzo krótko, Panie Przewodniczący.

Ja myślę, że nie ma sensu toczyć większego sporu czy dyskusji na temat tego materiału, bo w nim jest dużo statystyki i to jest cenne. Ja sądzę, że dobrze odczytuję intencje państwa senatorów – chodzi o to, żeby statystyka była zawsze zakończona wnioskami i żeby były właściwe proporcje między częścią statystyczną a częścią wnioskową. No i taki model wypracujemy na przyszły rok. Wydaje mi się, że takim wnioskiem możemy zamknąć tę dyskusję.

Jeszcze jedna informacja: jak państwo wiecie, MSWiA odpowiada za wdrażanie strategii antykorupcyjnej, koordynuje ten program. Ja zaproponowałem izbom, by włączyły się do działań antykorupcyjnych i muszę powiedzieć, że propozycja, jaką otrzymałem po tej prośbie, przedłożona na piśmie, jest bardzo obiecująca. Chcę przy okazji podziękować panu prezesowi i regionalnym izbom obrachunkowym za to, że chcą się włączyć we wdrażanie strategii antykorupcyjnej. My państwa propozycje i koncepcje wykorzystamy na pewno, bo uważamy, że jesteście ważną instytucją również w tej dziedzinie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do kolejnej części: wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2005.

Proszę bardzo.

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

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Moim zadaniem jest przedstawienie części II sprawozdania, które jest przedkładane co roku już od wielu lat, czyli omówienie informacji o wykonaniu budżetu przez

jednostki samorządu terytorialnego w 2005 r. Pragnę to przedstawić w takim układzie, jaki jest zaprezentowany na planszy, którą państwo możecie obejrzeć: w pierwszej części są uwarunkowania prawne i w kolejności następne.

Godna szczególnego podkreślenia jest stabilność warunków, w jakich funkcjonowały samorządy w roku 2005. Podobnie jak w roku poprzednim, funkcjonowały one, opierając się na tej samej ustawie, co jest szczególnym wyjątkiem, jeśli chodzi o warunki, w jakich samorządy funkcjonowały, kształtowanie dochodów i wykonywanie gospodarki finansowej JST w obydwu tych latach odbywało się w warunkach prawie że stabilnych. Zmiany, bo trudno ich uniknąć, dotyczyły przepisów wykonawczych, podziału części równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej – trzy rozporządzenia ministra finansów. Kolejne zmiany dotyczyły podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Rozporządzenie ministra edukacji narodowej i sportu z 22 grudnia 2003 r. zostało zastąpione kolejnym, z 28 grudnia 2004 r., które wprowadziło nowe zadania, a niektóre zadania zmieniło. Ostatecznie rekonstrukcja zadań i przejęcie ich przez samorząd, przekazanie ich samorządowi, zaskutkowało wzrostem części oświatowej subwencji ogólnej o około 4%.

Zmiany w ustawie o finansach publicznych: pierwsza z nich była wspomniana przez pana przewodniczącego przy referowaniu spraw związanych z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, uchylecia w dziale V ustawy o finansach publicznych, zmiana zasad i zakresu odpowiedzialności, wprowadzenie regionalnych komisji orzekających, podobna zmiana, również wspomniana, likwidacja środków specjalnych przy JST i stworzenie rachunków dochodów własnych, a także funduszy celowych. Tutaj godzi się podkreślić szczególny element eliminujący kolejny problem, pozwalający na przekazywanie dodatkowych środków na finansowanie na przykład policji, przy tej okazji, przy rekonstrukcji tych zadań, rozwiązano ten problem. Godzi się również zwrócić uwagę na to, że obydwie zmiany dotyczące ustawy o finansach publicznych były marginalne w sensie stosunku wielkości realizowanych zadań do osiągniętych dochodów i realizowanych wydatków.

Rok ubiegły to był pierwszy rok funkcjonowania JST jako beneficjentów środków pomostowych, w pełnej skali.

Wreszcie szczególna sprawa, która po raz pierwszy wystąpiła w funkcjonowaniu samorządów – wpływ procedur ostrożnościowych. W 2005 r. JST po raz pierwszy odczuły skutki działania tych procedur. W roku 2003, bo tak to się rozkłada w latach, wartość relacji długu publicznego do PKB wynosiła 51,6%, dlatego JST, zgodnie z ówczesnym przepisem art. 45, obecnym art. 79, mogły na 2005 r. zaplanować deficyt maksymalnie do poziomu 29,3%. Ta relacja, przekroczenie poziomu 50% powtórzyło się w roku 2004, dlatego na rok 2006 JST mogą planować, uwzględniając poziom 20%.

Proszę państwa, czy to ograniczyło funkcjonowanie samorządów? Dotyczyło to spraw incydentalnych, więc w gruncie rzeczy zaistnienie procedur ostrożnościowych dla samorządów przy tych progach, o jakich tu mówimy, ma charakter w pewnym sensie wymagający podjęcia dodatkowych działań przy konstruowaniu budżetu, ale można go tak skonstruować, żeby zrealizować zadania, które zaplanował samorząd.

Przechodzimy do kolejnego punktu realizacji budżetów, mam na myśli podstawowe dane, dochody. Pan senator dziękuje, widzę, że jest znawcą problemu. Po raz pierwszy osiągnięto dochody w wysokości ponad 100 miliardów zł. Dynamika w stosunku do planu wyniosła 99,3%. Patrząc na realizację, chciałbym powiedzieć, że wśród

osiągniętych dochodów najskromniejsze miały samorzady województw – 93%, a z tego względu, że poziom dotacji wynosił zaledwie 74%. Dodam gwoli wyjaśnienia, że znacząca część tych dotacji została włączona do wydatków niewygasających budżetu państwa w roku 2005, o czym pani dyrektor Borowska... Nastąpiły pewne przemieszczenia w czasie, ale ostatecznie środki te trafią do samorządów województw.

Dochody własne, dynamika – 100,5%. Wydatki, wydatki majątkowe. Proszę państwa, dynamika wydatków ogółem wynosi 93%, przy czym wydatków bieżących – 96%, a wydatków inwestycyjnych – 83%. Tu taka refleksja. Proszę państwa, poziom wydatków bieżących jest raczej poziomem stałym, mówię „raczej”, ale należy przyjąć, że jest on niezbędny do zrealizowania. Jeśli w związku z tym dochodzi w samorządzie do sytuacji, w której albo nie pozyskano pełnej ilości środków pomocowych, albo pojawiają się jakieś przeszkody w realizacji, to gdzie są możliwości manewru, oczywiście w zakresie zadań inwestycyjnych. Proszę zwrócić uwagę, że z tych względów na przykład poziom wykonania wydatków inwestycyjnych to jest 83%, ale dynamika w stosunku do wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w roku 2004 wynosi i tak ponad 120%. Gdyby zaplanowane wielkości zrealizowano w pełnym wymiarze, to realizacja wydatków inwestycyjnych w ubiegłym roku w stosunku do roku poprzedniego, do roku 2004, byłaby na poziomie ponad 140%.

Wynik budżetu. Rok poprzedni, rok 2004 – nadwyżka, wynik budżetu, około 895 milionów zł niedoboru. Jest to 0,9 w stosunku do dochodów. W tym miejscu chciałbym się w większym stopniu odnieść do zobowiązań – 21 miliardów zł. Proszę państwa, jest faktem, że jeśli chodzi o kwotę zobowiązań, to od 1999 r. nieprzerwanie ona rośnie. Proszę jednak zwrócić uwagę na to, bo mówię o kwocie, że rosną kwoty dochodów. Zatem w relacjach widoczne jest wygasające tempo wzrostu. W relacji poziomu zobowiązań do poziomu dochodów na przykład w 2000 r. było to 51,5%, w 2001 r. – 31%, ale w 2004 r. – 10,6%, w 2005 r. – 10,9%. Tu kolejna refleksja. Chciałbym zwrócić uwagę na fakt, że nie można, nie należy oczekiwać, że wzrost dochodów JST ograniczy wielkość ich zobowiązań. Tu jest raczej taka prawidłowość, że to wyższe dochody umożliwiają szerszy zakres korzystania z kredytów i pożyczek oraz pozyskiwania środków z emisji bez nadmiernego obciążania budżetu tymi spłatami.

Jeszcze inne ujęcie podstawowych danych: dochody ogółem, wydatki ogółem. Proszę państwa, dochody ogółem charakteryzują się dynamiką na poziomie 112,5%, wydatki ogółem – 136%. Chcę powiedzieć, że rok 2005 był rokiem, w którym nastąpiło pewne skonsumowanie efektów, jakie pojawiły się w roku 2004. Co mam na myśli? Rok 2004 był pierwszym rokiem funkcjonowania nowej ustawy o dochodach. Trochę zaskoczeniem dla samorządów było to, że dochody przy sprzyjającej koniunkturze gospodarczej spłynęły na aż tak wysokim poziomie. Proszę zwrócić uwagę, rok 2004 był wyjątkowy w tym sensie, że samorzady w odróżnieniu od sytuacji z wielu poprzednich lat, również roku następnego, roku 2005, zakończyły ten rok nadwyżką, nie skonsumowały wszystkich osiągniętych dochodów. Pragnę jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że rok ubiegły, czyli rok 2005, był tym przedziałem czasu, w którym ostatecznie skonsumowano efekty, dochody wygospodarowane, osiągnięte przez samorząd w roku 2004.

Proszę państwa, tu znowu uwaga. Mówiłem o wydatkach bieżących, o wydatkach inwestycyjnych. Pragnę zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt, tym razem dotyczący wydatków bieżących. Otóż zarówno w roku 2004, jak i w roku 2005 rosły one

znacząco wolniej od ogólnej kwoty wydatków budżetowych. W roku 2005 najmniejsza dynamika dotyczyła wynagrodzeń i pochodnych – 5%. Tylko w odniesieniu do samorządów województw i miasta stołecznego Warszawy przyrosty w tym zakresie wynosiły łącznie w granicach 13%–15,2%, ale w ogólnej kwocie dynamika wynagrodzeń i pochodnych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego jako element wydatków bieżących była na poziomie 5%. Jeśli chodzi o kolejny wydatek bieżący, środki przekazywane własnym jednostkom organizacyjnym, innym podmiotom, niezaliczanym do sektora finansów publicznych, to przyrost również był niższy od ogólnej kwoty dynamiki. Wreszcie koszty obsługi długu także były poniżej tej kwoty.

Proszę państwa, struktura dochodów własnych. Godzi się tu zwrócić uwagę na to, że jest to pierwszy rok, w którym dochody własne przekroczyły pułap 50% dochodów realizowanych przez samorząd. W roku 1999 dochody własne stanowiły 44%, w 2003 r. – 43,5%. Oczywiście owe dodatkowe 10% jest wynikiem ograniczenia w strukturze udziału środków pochodzących z dotacji czy też z subwencji.

Największą swobodę w dysponowaniu dochodami, czyli najwyższy udział dochodów własnych w ogólnym poziomie dochodów, miało miasto Warszawa, w 2005 r. – 84,2%, w roku poprzednim – 83%. Pozostałe miasta na prawach powiatu – 61,5%, w 2003 r. – 52%, a gminy poniżej 50%, 48,7%. Największe ograniczenie dotyczy powiatów – 29,2%. Samorządy województw – 64,9%.

Chciałbym przy tej okazji zwrócić uwagę na jeszcze jeden element. Wydatki majątkowe – 17,8%, wydatki bieżące – 82%. Na różnych szczeblach samorządu wydatki majątkowe są realizowane na różnym poziomie, na przykład w samorządzie województwa – 34%, w powiatach – niespełna 12%, w miastach na prawach powiatu – niespełna 17%, w Warszawie – około 14%, zaś w gminach mniej więcej na poziomie zbliżonym do przeciętnej. Ma to swoje reperkusje, ponieważ wydatki ogółem to suma wydatków majątkowych i wydatków bieżących. Chciałbym też zwrócić uwagę na taką sprawę, że przy wyłączeniu z wydatków bieżących wynagrodzeń i pochodnych, to też jest ciekawa sytuacja, znaczącej, dużo wyższej różnicy w przypadku miasta Warszawy, różnicy wynikającej z pomniejszenia wydatków bieżących o wynagrodzenia i pochodne... Chciałbym powiedzieć, że budżet miasta Warszawy charakteryzuje się pewną specyfiką, około 20% wydatków bieżących jest związanych z zakupem różnego rodzaju usług specyficznych dla miasta stołecznego Warszawy. Właśnie to w szczególnie sposób rzutuje na taką, a nie inną strukturę budżetu.

Chcę powiedzieć również o takiej sprawie, że samorządy niektórych województw, na przykład lubelskiego, kujawskiego – tu już była wypowiedź pani senator – faktycznie w stosunku do średniej osiągają poziom wydatków około osiemdziesiąt kilka procent, a poziom wydatków inwestycyjnych jest odpowiednio niższy. Tymczasem województwo mazowieckie w stosunku do przeciętnej województw ma 126%, we wszystkich przedziałach, kategoriach samorządów województw lokuje się ono znacząco powyżej, samorząd województwa mazowieckiego – ponad 160%, wydatki inwestycyjne – 134%.

Chcę też powiedzieć o tym, że oprócz typowych przykładów na to, że samorządy województw biednych mają skromne zasoby, w dalszym ciągu są to województwa lubelskie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie, łódzkie, opolskie, znajdujemy w ramach danych województw indywidualne przykłady na to, że samorządy niektórych jednostek realizują wysoki poziom wydatków inwestycyjnych, osiągając niski poziom dochodów

budżetowych. To taka refleksja. Nie jest to generalne zjawisko, ale mamy tego przykłady i pokazuje to, że możliwe jest podjęcie działań trwale usprawniających poziom zagospodarowania infrastruktury również wtedy, kiedy zasoby, jakimi dysponuje samorząd, są skromne czy znacznie skromniejsze od zasobów jednostek sąsiednich. Na taką sytuację składa się wiele uwarunkowań, również czysto ludzkich.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Bardzo dziękuję, Pani Senator. Ja bym powiedział może w ten sposób: jest to kwestia współdziałania obydwu organów. To rzeczywiście widać, jest to bardzo konkretny efekt. Jeśli obydwa organy ze sobą współdziałają i wspierają się, to nawet przy bardzo skromnych zasobach można osiągnąć znacząco lepsze efekty. Znam przykład jednostki, w której obydwa organy, wójt i rada, absolutnie ze sobą nie współdziałają. W ubiegłym roku izba wystąpiła z wnioskiem o przyjęcie zarządu komisarycznego. Efekt jest taki, że gmina, która wcale nie jest biedna, ma skumulowaną bardzo dużą nadwyżkę budżetową, wydatki inwestycyjne realizuje na bardzo skromnym poziomie. Zatem zasoby ludzkie jak najbardziej są tym elementem, czynnikiem niematerialnym, który należy wskazać jako istotny, tak, menedżerowanie, zarządzanie zasobami publicznymi jest również bardzo istotne.

Panie Przewodniczący, czy taki stopień szczegółowości jest wystarczający? Pytam, bo nie chcę nadweręzać państwa cierpliwości. Czy mam się odnieść jeszcze tylko do zadłużenia?

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Myślę, że będziemy dyskutować na trochę wyższym poziomie ogólności. Chyba że, Szanowni Państwo, życzyście sobie, żeby rozmawiać o tym bardziej szczegółowo? Nie, dobrze.

Zatem poprosimy bardziej ogólnie, bo na pewno po zakończeniu pana wystąpienia będą zadawane pytania.

Proszę bardzo

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

Aha, dobrze.

Ta plansza informuje o podstawowych elementach struktury zobowiązań ogółem, również w relacji do dochodów.

Kolejna plansza wskazuje w układzie działowym, w ujęciu według działów klasyfikacji budżetowej wydatki realizowane w skali kraju przez wszystkie samorządy. Tu w kolumnie zatytułowanej „Wydatki ogółem”, proszę zauważyć, zaznaczone są trzy działy, w których te wydatki są dokonywane na najwyższym poziomie. W drugiej kolumnie również, są tu trzy wskazania działów nr 600, 801 i 900, w których przewidziane są wydatki na transport i łączność, oświatę i wychowanie, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Oczywiście jest, że w odniesieniu do poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej w zależności od zakresu realizowanych zadań czy też ewentualnie pozyskanych środków różny jest zakres działań inwestycyjnych, realizowanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego.

Struktura zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu kwotowym. Chciałbym powiedzieć, że elementy zobowiązań są mniej więcej stałe, w ostatnich latach, również w roku ubiegłym, nieco wzrósł udział kredytów i pożyczek. Co chciałbym podkreślić? W perspektywie kilku lat zobowiązania wymagalne – to jest przedostatni wiersz – 0,3%. Proszę państwa, w tej kwocie 264 milionów zł stanowią one około 1,2% zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego ogółem, kilka lat temu było to 3,8%. Proszę zwrócić uwagę, że w tym zakresie następuje pozytywny proces porządkowania portfela zobowiązań wymagalnych. W części umożliwia to dodatkowy strumień środków, jakie uzyskały samorzady dzięki tak pozytywnemu funkcjonowaniu nowej ustawy o dochodach JST.

Kolejna plansza również dotyczy struktury zobowiązań. Chciałbym zwrócić państwa uwagę na pewne elementy. Zobowiązania wymagalne. Proszę spojrzeć, tam były ogółem 264 miliony zł, z tego około 30% wobec sektora finansów publicznych, a pozostałe to zobowiązania wymagalne wobec dostawców robót i usług. To jest ten element. Jeśli odejmiemy od 260 milionów zł 30%, to otrzymamy około 180 milionów zł i jest to kwota zobowiązań w stosunku do dostawców robót, towarów i usług, co w odniesieniu do ponad 100 miliardów zł jest rzeczywiście kwotą skromną. Ta sytuacja jest konsekwencją pewnych rozbieżności w czasie, czasem konkretnych błędów, okresowych trudności. W każdym razie to nie jest problem dla samorządu. Zobowiązania wymagalne na dziś nie są problemem, generalnie, podkreślam, generalnie nie stwarzają problemu, jeśli chodzi o płynność finansową.

Relacje zobowiązań do dochodów JST. Przeciętny poziom w roku 2005 to jest 20,6%. Proszę zwrócić uwagę, ten próg wyraźnie dzieli województwa, osiem jest poniżej, osiem powyżej, zaznaczone są trzy o najskromniejszym poziomie zadłużenia i jedno o najwyższym, jest to województwo małopolskie.

Kolejna plansza. Przedstawiamy ją każdego roku i sędzę, że szczególne zainteresowanie państwa kieruje się na dwie ostatnie kolumny, od 50% do 60% i powyżej 60%, bo to jest istotne. Powyżej 50%...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, to nie są małe.

Z miast na prawach powiatu powyżej 50% jest tu miasto Kraków. Chcę powiedzieć o takiej sprawie. Proszę państwa, dla Krakowa, który ma potężny w wartości i bardzo atrakcyjny majątek komunalny, tak wysoki poziom zadłużenia, 52%, relatywnie nie jest tak dużym zagrożeniem jak dla innych jednostek, które nie mają płynnego aktywów, stosunkowo płynnego, jakim są nieruchomości komunalne. Innej gminie, znacznie mniejszej, trudniej się tego pozbyć i szybko, i po atrakcyjnych cenach. Wysoki poziom zadłużenia ma miasto Kraków – 52%, drugi jest Toruń – 46%, pozostałe miasta na prawach powiatu mają poniżej 40%.

Proszę państwa, jaki to był rok? To już drugi rok utrwalania. Za dwa lata dochody JST wynoszą 30%, dochody budżetu państwa – 18,2%. Gdyby od tych dochodów odjąć poziom inflacji za obydwa lata, to byłoby odpowiednio 24,3% i 12,5%. Zatem w ciągu ostatnich lat prawie dwukrotnie, ja mówię o relacjach netto, wzrosły dochody, jakimi dysponowały samorzady, w stosunku do dochodów, jakimi dysponował minister finansów.

Wzrost samodzielności ekonomicznej to przede wszystkim to, że udział dochodów własnych wynosi ponad 50%, a więc nieskrępowane dysponowanie, nieskrępowane jak

w przypadku dotacji. Wiadomo, że subwencja nie jest środkiem ograniczonym, ale z uwagi na to, że przekazywana jest na finansowanie określonych zadań, które samorząd musi wykonać, de facto w praktyce środki z subwencji rzadko wykorzystywane są na inne cele. Dlatego jednoznacznie trzeba powiedzieć, że są tu dochody własne. Tu znowu w ostatnich dwóch kolumnach macie państwo zaznaczone, proszę, kolumna powiatów, najskromniej, najniższy poziom samodzielności finansowej mają samorządy powiatów – 29,2%, najwyższy poziom mają samorządy województw – prawie 65%, jest to prawie 2/3 dochodów.

Tutaj przedstawiony jest rozkład, dynamika, poziom kształtowania się wydatków bieżących i majątkowych w szerszej perspektywie, od rozpoczęcia funkcjonowania ustawy o dochodach. Podane są przykłady tych gmin i województw, w których najkorzystniej to zadziałało. Proszę, jeszcze inne ujęcie, które wskazuje, że stosunkowo najskromniej ta sytuacja wygląda w powiatach.

To jest pewna rekapitulacja tego, co powiedziałem, niekwestionowany wzrost wydatków inwestycyjnych, w ciągu dwóch lat to jest czterdzieści kilka procent. W tej sytuacji przy mniej więcej stabilnym poziomie wydatków bieżących nastąpił wzrost udziału wydatków w wydatkach ogółem. Jest też faktem, że w sensie geograficznym te środki wykorzystywane są na różnym poziomie, co skutkuje pogłębieniem zróżnicowania, a więc wystąpieniem dysproporcji w rozwoju infrastruktury.

Proszę bardzo, struktura działowa. Oświata od kilku lat na poziomie zbliżonym. Te brawa, które tu widzimy, są pod adresem administracji samorządowej, bo warto podkreślić, że pomimo znacznego napływu środków, proszę zwrócić na to uwagę, udział wydatków na administrację nawet nieco zmalał, o 1%. Trzeba powiedzieć, że w tym zakresie samorządy funkcjonują w sposób odpowiedzialny. Tu widzimy wydatki inwestycyjne. Najwyższy poziom tych wydatków, co prezentowała jedna z poprzednich tabel, gwoździu przypomnienia, był w dziale transportu i łączności.

Proszę spojrzeć na tę planszę. Mówiłem, że rok 2005 był pierwszym rokiem pełnego, szczególnego wykorzystania środków pomocowych. Proszę zwrócić uwagę, że tak faktycznie było, aż 9% wydatków województw było finansowane ze środków pomocowych. W 2005 r. wydatki inwestycyjne w 14,2% sfinansowano ze środków pomocowych, czyli co siódma złotówka wydatkowana na cele inwestycyjne była wydatkowana z tych środków.

Tu mamy informację natury ekonomicznej. Rok 2004, mniej niż połowa budżetów, ale bardzo duża nadwyżka, przeciętna nadwyżka wszystkich jednostek, które wykorzystywały budżet z nadwyżką, w roku ubiegłym, w roku 2005 ponad 50% jednostek samorządu terytorialnego zakończyło budżet z nadwyżkami, ale przeciętna nadwyżek jest znacznie niższa. Tak jak pamiętamy, budżety za 2005 r. JST wykonały z deficytem około 900 milionów zł. Proszę, to jest porównanie dwóch dynamik, dynamiki przyrostu dochodów i dynamiki zobowiązań, które wskazuje na to, że faktycznie relacja zobowiązań do dochodów zmienia się, zmniejsza się.

Proszę przejść o kolejną planszę. Tu jest odpowiedź na pytanie, które padło w części poprzedniej, czy regionalne izby obrachunkowe informują o pewnych zagrożeniach wynikających z trudnej sytuacji finansowej ZOZ, komunalnych osób prawnych, ale tak to trzeba czytać, głównie ZOZ. Chciałbym powiedzieć, że skumulowany poziom zadłużenia wzrósł z 26 do 26,4%. Co oznacza pojęcie „skumulowany poziom zadłużenia”? To znaczy, że gdyby w jednakowym czasie doszło do wykonalności jednego z przepisów ustawy o samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej,

mówiącego o tym, że w przypadku likwidacji samorządy przejmują zobowiązania, to poziom zobowiązań ogółem wszystkich samorządów wzrósłby z 20,6 do 26,8. Jest to kwota 5 miliardów 800 milionów zł. Na co pragnę zwrócić uwagę Wysokiej Komisji? Na to, że ten udział w powiatach rośnie, w ciągu ostatnich trzech lat było to 27,9, 29,2 i 30,5. To ten szczebel samorządu terytorialnego, właśnie powiaty, jest najbardziej obciążony, najbardziej zagrożony skutkami, gdyby doszło do sytuacji przejęcia przez organ założycielski, jakim jest samorząd, zadłużenia likwidowanego czy reorganizowanego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tam jest trochę inna struktura, w samorządach województw znacznie wzrosły dochody. Dlaczego o tym powiedziałem, dlaczego zwróciłem szczególną uwagę na to, że w samorządach wojewódzkich nie ma wzrostu, a w powiatach jest wzrost przez trzy kolejne lata? Proszę zwrócić uwagę na to, że w samorządach województw samodzielność finansowa jest na poziomie 65%, a w powiatach...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Właśnie o to chodzi, mają większe możliwości i większe... Tak, to są pewne mechanizmy ekonomiczne, które trzeba łączyć, żeby na to patrzeć. Faktycznie, to, co powiedziałem, może zaskakiwać, ale ma to swoje uzasadnienie. Dochody własne powiatów są na poziomie 29,2%, samorządów województw – 65%. Dlatego – mówię o tym z całym przekonaniem – największe zagrożenie dotyczy powiatów.

(Głos z sali: To jest na podstawie średniej, średnio byłoby to 30,5%. A gdybyśmy zaczęli analizować trzysta sześćdziesiąt powiatów, to okazałoby się...)

Pani Senator, czy mogę panią senator poprosić o trochę cierpliwości? Zaraz udzielę odpowiedzi. Mam nadzieję, że zaspokoję ciekawość pani senator.

Proszę państwa, co tu jest groźne? Groźne jest to drugie – 70,3% zobowiązań jednostek nadzorowanych to zobowiązania wymagalne. One nie mieszczą się w tej kwocie. Jest jednak inna, pocieszająca informacja, otóż w perspektywie kilku lat, od 2003 r. poziom zobowiązań wymagalnych obniżył się z 91% do 83%. To też jest jeden ze skutków zadziałania środków nowej ustawy o dochodach. Otóż samorządy, mam na myśli przede wszystkim samorządy województw, widząc wolne środki, podjęły się rozwiązania trudnych sytuacji w zakresie płynności finansowej niektórych ZOZ, absolutnie nie wszystkich, i to wpłynęło na to, że poziom zobowiązań wymagalnych nadzorowanych przez samorząd jednostek posiadających osobowość prawną, trzeba powiedzieć, że w ponad 99% to są ZOZ, zmalał od 2003 r. z 91% do 70%. Poziom zadłużenia poszczególnych JST – do 20%, tu jest sześćdziesiąt siedem gmin. Te informacje są czytelne, powyżej 50% – trzydzieści gmin.

Proszę państwa, chcę też powiedzieć o jednej sprawie, otóż osiągnięcie relacji zobowiązań do dochodów na poziomie 50% czy nawet 60% samo w sobie nie oznacza, że dana jednostka samorządu terytorialnego utraciła płynność. Przykłady gmin, które pan przewodniczący krajowej rady był łaskaw wymienić, wskazują i potwierdzają to, co mówię. W niektórych sytuacjach już osiągnięcie poziomu 30–40% powoduje określone perturbacje. Gmina Jeziora Wielkie – zbyt duża liczba placówek w sieci oświaty. Gmina ta chyba w 1995 r. przejęła od kuratora inwestycję budowy szkoły, prowadziła ją na swój skromny, w miarę możliwości sposób. Gmina Jeziora Wielkie nie jest bogatą gminą, to jest skromna gmina. Prowadziła one tę inwestycję, na końcu wyemitowała obligacje, a to wszystko tak trwa, jak trwa, jest spory opór społeczny i w tym zakresie władze gminy napotykają na bardzo poważne trudności.

O Krakowie już mówiłem, o Toruniu również. Trzecie miasto na prawach powiatu to Żory – 43,5%. Proszę państwa, jeśli mówić o ilości w 2005 r., o relacji, to chcę powiedzieć, że w 2003 r. było to siedemnaście, w 2004 r. – szesnaście, a w 2005 r. jest dziewięć. Te informacje potwierdza też pan przewodniczący, ale ja w tym momencie chciałbym coś dodać. Proszę państwa, izby mają pewien instrument i go wykorzystują, to jest raport, o którym wspominał pan przewodniczący. W sytuacjach, kiedy jednostka samorządu terytorialnego traci płynność, my jesteśmy uprawnieni do opracowania raportu, mamy to uprawnienie od dwóch lat. Jak to wygląda? Warto, żeby państwo mieli świadomość działania pewnych mechanizmów. Zawsze proceduralnie wygląda to tak, że prezes występuje, kolegium uchwała, powołuje się zespół. Proszę państwa, to jest kilka miesięcy pracy. Przeprowadzamy kontrolę, najczęściej jest to dodatkowa kontrola, która ma charakter kontroli kompleksowej. W jednej z gmin, w gminie Brzozie, to był cały rok roboczy kontroli, bo czterech inspektorów przez trzy miesiące kontrolowało gminę Brzozie, to jest rok pracy pracowników. Przy tej okazji chcę zwrócić uwagę na inny element, my nie mamy takich komórek sztabowych, jakie ma Najwyższa Izba Kontroli. My mamy dwa wydziały merytoryczne, wydział kontroli, który ma do realizacji określone zadania, ponad 80% zadań to są zadania określone ustawowo, w tej chwili około 90% czasu kontroli pochłaniają kontrole kompleksowe, a reszta to są te inne elementy kontroli, o których wspominał pan przewodniczący, jeśli mamy zdolność kontrolną, to podejmujemy nowe tytuły.

Wracam do budżetu, kwestia reasumpcji. Na pewno pomyślny rok. Na pewno pomyślny rok, a nawiązując nieco do szczegółów, z tym jednym zagrożeniem – wzrost zadłużenia posiadających osobowość prawną jednostek nadzorowanych przez samorząd. Jest kilka mapek, które można sobie obejrzeć. Chciałbym także dodać, że korzystna koniunktura gospodarcza przy stabilnych zasadach finansowania samorządów zapewniła wzrost dochodów w 2004 r., na pewno w 2005 r., w 2005 r. o 12,5%, i uzyskany przyrost dochodów został przede wszystkim przeznaczony, wykorzystany przez samorząd na wydatki inwestycyjne, co jest godne podkreślenia. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

(Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych Tadeusz Dobek: To ja dziękuję za uwagę, za cierpliwość i przepraszam, że to tak długo trwało.)

Dziękuję bardzo.

Czy może przedstawiciele Ministerstwa Finansów chcieliby coś jeszcze dodać do tego omówienia?

Proszę bardzo.

**Główny Specjalista
w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego
w Ministerstwie Finansów Grażyna Krupińska:**

Szanowni Państwo, panowie prezesi bardzo szczegółowo przedstawili te zagadnienia. Ja może tylko dla informacji dodam, że Departament Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów bardzo ściśle współpracuje z regionalnymi

izbami obrachunkowymi. Tak jak wspominał pan prezes Srocki, wspólnie realizowaliśmy projekt Phare i będziemy realizowali następny projekt, w ramach którego został zbudowany informatyczny system zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego. W następnych latach będziemy go rozbudowywać o sprawozdawczość elektroniczną na poziomie jednostek organizacyjnych samorządu. Zarówno nasze opracowania w zakresie wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, bo jest to częścią wykonania budżetu państwa, jak i sprawozdania regionalnych izb obrachunkowych opierają się na tych samych danych, na tych samych informacjach, które my pozyskujemy w Ministerstwie Finansów właśnie za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych. Tak że nasze informacje są takie same, prezentujemy je w różnych układach, ale pochodzą one z tego samego źródła. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo Senatorowie, czy są pytania, uwagi do sprawozdania?

Proszę bardzo, pani senator Rafalska, potem pan senator Karczewski.

Proszę.

Senator Elżbieta Rafalska:

Tym razem krótkie pytanie, związane z widokiem klaszczących rąk oraz kosztami administracji, brakiem ich wzrostu w 2005 r. Czy spróbuje pan dokonać oceny, z czego to wynika? Z tego, co rozumiem, dynamika spadła, wzrost jest nieduży i zmalały wydatki na administrację samorządową. Proszę spróbować to zinterpretować.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Proszę bardzo.

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

Dziękuję, ale to wcale nie jest proste zadanie, Pani Senator.

Szanowni Państwo, w mojej ocenie składa się na to kilka czynników, na pewno jest wśród nich bardzo ścisła kontrola. To zależy od konkretnego przypadku, od tego, jaka jest dana JST, jakie są współdziałające ze sobą dwa organy. Są sytuacje, i to jest na pewno typowe, w których rada niechętnie wyraża aprobatę wobec wniosków organu wykonawczego dotyczących wzrostu wydatków w tym paragrafie. To prawda. Przy czym mogę powiedzieć, że w naszej ocenie zdarzają się tak skrajne przypadki, że niekiedy nasi inspektorzy w toku kontroli w jednym z wniosków w rozmowie pokontrolnej wręcz wskazują, żeby skarbnik, którego praca jest bardzo odpowiedzialna, nie był zajęty również księgowaniem operacji finansowych, ale aby był doradcą, menedżerem, który ma przygotować wnioski i ich oceny dla projektującego, proponującego decyzję lub realizującego decyzję rady, wójta, burmistrza, prezydenta. Są i takie sytuacje.

Chcę również powiedzieć, że generalnie poziom wydatków w samorządzie jest ustabilizowany w tym sensie, że jest to poziom... Mówi się o poziomie wynagrodzeń w samorządzie i to również określa, że samorząd nie ma najniższych poborów, ale i nie ma najwyższych, ten poziom jest ukształtowany. Relacja między organami nadzoru, przy kontroli, jaka jest teraz realizowana, przy kontroli publicznej, jawności budżetów, jest tu też ocena społeczna... Z tych względów nie spotykamy się, nie mówię, że w ogóle, ale raczej nie spotykamy się z przypadkami bardzo drastycznych zmian w tym zakresie. Z mojego doświadczenia wynika, powiem wprost, że w praktyce jest to niemożliwe. Te zdroworoządkowe zachowania, o których mówiłem, współdziałanie, kontrola rady, kontrola publiczna, jawność finansów, skutkują tym, że dzisiaj wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie liczą się z oceną społeczną również w tym zakresie. Proszę państwa, sprzyja temu również wielość rankingów prowadzonych w gazetach, we „Wspólnocie” czy też w gazetach lokalnych, ale nie tylko lokalnych, jest wiele rankingów. To wszystko jest wynikiem jawności finansów, również w tym przypadku w odniesieniu do finansów publicznych samorządowych. To pełni też rolę swoistego źródła informacji, ale jednocześnie stwarza pewne granice, jeśli chodzi o przekraczanie ukształtowanego poziomu.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś jeszcze chciałby zadać pytanie?

Pan senator Andrzej Jaroach, proszę bardzo.

Senator Andrzej Jaroach:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

To jest może bardziej uwaga, ale w części także pytanie. Dochodzimy – jest to zresztą materiał bardzo dobrze ilustrujący pewne przemiany zachodzące w samorządzie – nie tylko na skutek zmiany uwarunkowań prawnych do podnoszenia się poziomu, silnego wpływu jakości, przynajmniej w niektórych przypadkach, jak pan tu raczył zauważyć, zasobów personalnych, ale na dłuższą metę chyba to nie wystarcza. Chciałbym spytać, jak państwo to widzicie, jak rozwija się instytucjonalnie polski samorząd. Czy zauważacie jakieś postępy w programach rozwoju instytucjonalnego realizowanych na poziomie jednostek samorządu? Czy na przykład jakaś istotna część samorządów prowadzi zarządzanie finansami w formule budżetu zadaniowego? Pytam też o inne systemy, które wprowadzają efektywnościowe oceny jakości i celowości. Dziękuję bardzo.

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

Panie Senatorze, pytanie jest złożone, więc odpowiedź też będzie złożona. Proszę zwrócić uwagę na taką sprawę. W parametrach finansowych wykonania budżetu, pozyskiwanych środków pomocowych trzeba przypisać samorządom wiele sukcesów

i pozytywnych osiągnięć. Pan przewodniczący Srocki, mówiąc o procedurze absolutoryjnej, wskazywał na pewne trudności w stosowaniu przepisów, na pewne rozbieżności przy uchwalaniu budżetu, na pewne trudności w procedurze absolutoryjnej i wręcz walkę ze sobą organów, jeśli są podziały. Dotyczy to szczególnie dużych miast. Proszę państwa, proszę zauważyć, jak wielu prezydentów dużych miast nie uzyskało absolutorium. To jest wynik przede wszystkim podziałów politycznych. Dlatego odpowiadam, to zależy, jaki punkt widzenia przyjmiemy przy ocenie, czy będzie to ocena od strony zagospodarowywania, pozyskiwania zasobów, czy też od strony funkcjonowania instytucji w sensie relacji, współdziałania ze sobą poszczególnych organów. Skuteczność trzeba mierzyć parametrami pozyskiwanych dochodów, realizowanych zadań, ale oceniając to szerzej, należy patrzeć na problemy. Problemy występują i my od wielu lat w rozdziale trzynastym w części pierwszej je wskazujemy. Ten dział zawiera ocenę funkcjonowania przepisów prawa poprzez doświadczenia regionalnych izb obrachunkowych i nosi tytuł „Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych”. Ja dziękuję. Sądzę, że pan przewodniczący Srocki chciałby tu również wnieść swoje uwagi. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję.
Proszę bardzo.

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Stanisław Srocki:**

Ja dodam kilka słów o budżecie zadaniowym. To nie jest jeszcze obowiązek, nie ma prawnego obowiązku opracowywania takiego budżetu, ale są samorządy, które już to robią. Praktycznie przygotowują one wtedy dwa budżety. Zmiany ustaw o finansach publicznych też zmierzają, jak państwo wiedzą, w tym kierunku. Wprowadzone zostało pojęcie Wieloletniego Programu Inwestycyjnego i można mówić, że ten WPI, czyli Wieloletni Program Inwestycyjny, zawiera już elementy budżetowania zadaniowego w zakresie inwestycji. Idee są różne, która zwycięży, trudno powiedzieć, jest też idea oddzielenia budżetu bieżącego od budżetu inwestycyjnego, ale co państwo przyjmą, to nie wiadomo.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.
Pan senator Karczewski już wcześniej zgłaszał się do zabrania głosu.
Proszę bardzo.

Senator Stanisław Karczewski:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.
Właściwie podczas tej prezentacji uzyskałem odpowiedź na pytanie, które zadałem wcześniej, dotyczące ilości przeznaczonych środków. Nie wiem, czy w tej tabeli było to pokazane procentowo, czy liczbowo, ale właściwie do kwoty 100 miliardów zł

to nie ma znaczenia. Chodzi mi o tę tabelkę, podczas komentowania której był pan uprzejmy powiedzieć, że – nie wiem, procentowo czy ilościowo – ogólnie 2,5 przekazano na ochronę zdrowia, zaś 5 na inwestycje. Ja to sobie zapisałem, bo to jest troszeczkę niespójne, nielogiczne.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To znaczy, że na inwestycje przekazano więcej niż ogólnie. Tego dotyczy moje pytanie. Dziękuję.

(Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych Tadeusz Dobek: Ja bardzo przepraszam, ale nie rozumiem. Przepraszam bardzo. Czy zechciałby pan senator powtórzyć?)

(Senator Elżbieta Rafalska: Ja może coś powiem.)

Ja pamiętam, nie, ja wiem, o co chodzi. W tabeli struktury wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego...

(Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych Tadeusz Dobek: Według klasyfikacji budżetowej?)

Tak, według klasyfikacji budżetowej mamy wydatki ogółem na ochronę zdrowia w wysokości 2,5 – nie wiem, czy to są procenty, czy miliardy złotych – zaś na inwestycje – 5. Moje pytanie dotyczy tego, skąd taka różnica. O co tu chodzi? Wydawałoby mi się, że między tymi wielkościami albo musi być znak równości...

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

Panie Senatorze, bardzo dziękuję i składam wyrazy uznania za takie analityczne podejście, bo może się wkraść błąd, dziękuję, ale już odpowiadam.

Proszę zauważyć, że struktura wydatków budżetowych według działów klasyfikacji budżetowej w procentach, kolumna „Wydatki ogółem” – ogółem 100%, kolumna „Wydatki inwestycyjne” – też 100%. W związku z tym innym elementem struktury są wydatki ogółem w dziale „Ochrona zdrowia” i wydatki ogółem w wydatkach... Wydatki na ochronę zdrowia w wydatkach ogółem wyniosły 2,5, zaś wydatki inwestycyjne w dziale „Ochrona zdrowia” ogółem w wydatkach inwestycyjnych wyniosły 5,9. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Proszę bardzo, pani senator Rafalska.

Senator Elżbieta Rafalska:

Mówiliście państwo o WPI, który jest już prawie obowiązkowym elementem w gminach, bo gdy staramy się o środki inwestycyjne, to w wielu programach trzeba dołączać uchwały o Wieloletnim Programie Inwestycyjnym, mówiliśmy też o budżecie zadaniowym. Proszę powiedzieć, czy są już samorządy, które mają wieloletni plan finansowy, czy wieloletnie plany finansowe, które mówiłyby na przykład o założeniach – przy budżetach zadaniowych też mówi się o tym, że tak wyglądałyby struktury wydatków przy wieloletnim planie finansowym – ale bez szczegółowości, która wymaga-

na jest w normalnej uchwale budżetowej, chodzi o ogólne wskazanie kierunków polityki finansowej, czyli na przykład relacji wydatków bieżących do majątkowych i inwestycyjnych.

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

Pani Senator, izby w ramach wydawanych opinii mają za zadanie podawać prognozę kwoty długu. Samorządy też są zobowiązane do przedstawiania prognozowanych wielkości dochodów i prognozowanych kwot spłat długu. W tym zakresie można mówić o... Jednak to nie jest to, o co pani pytała. W takim razie powiem tak. Ja nie wyobrażam sobie, żeby w dużych miastach, prowadząc bardzo złożony portfel inwestycyjny, nie czyniono takich rachunków. Jest tylko pytanie, w jakiej formule jest to robione. Nie dokonuje się tego w formie oficjalnego wieloletniego programu finansowego, ale rachunki są prowadzone i muszą być prowadzone, bo przy tak dużych kwotach, budżet Krakowa wynosi prawie 1 miliard zł, trzeba to robić.

Proszę państwa, nie jest możliwe zarządzanie takimi środkami bez menedżerowania w sposób naprawdę profesjonalny, począwszy od perspektywicznego spojrzenia na przepływ środków, a skończywszy na przepływach środków w ujęciu dniowym i tygodniowym, mówię o metodzie *cash flow*, która pozwala na ustalanie, weryfikowanie terminów wpływu, a w konsekwencji zaprogramowanie terminów spłat, bieżących spłat, żeby z bieżących dochodów do pewnego skumulowanego terminu płatności zyskać pewne oszczędności, które można wykorzystać na jedno- lub kilkudniowe lokaty. Tak że gospodarowanie, efektywne podejście do pieniądza jest widoczne, oczywiście w różnej mierze w różnych jednostkach, ale to znowu zależy od tego, o czym już mówiliśmy, od zasobów ludzkich.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze jakieś pytania, może wnioski?

Szanowni Państwo, wydaje mi się, że z tej części dzisiejszego posiedzenia, na podstawie dyskusji, która dotyczyła wielu tematów, powinniśmy przedstawić jakieś stanowisko.

Ja wynotowałem sobie kilka spraw, które pojawiały się w trakcie dyskusji. Pierwszy wniosek, w sprawie którego, jak się wydaje, wypowiedział się już pan minister Zieliński, mówi o tym, że oczekujemy jednak przygotowania propozycji zmian legislacyjnych, tak jak to widzą regionalne izby obrachunkowe i struktura ogólnopolska.

Następna poruszana tu sprawa dotyczyła konsekwencji bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta, tego, na ile to wpłynęło na przykład na nadzór, na funkcjonowanie samorządu, na liczbę niezbędnych działań kontrolnych, które muszą być w tym zakresie podejmowane. Jest też pytanie, w jakim stopniu dostosować system kontroli do nowej sytuacji, bo sytuacja jest rzeczywiście nowa, kompetencje zostały zupełnie inaczej podzielone.

Następna sprawa to zagrożenia, jakie wynikają z zadłużenia nie tylko samych budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ale też firm, instytucji, jednostek podle-

głych, przede wszystkim służby zdrowia, ale i innych firm komunalnych, bo znane są również przypadki przerzucania zadłużenia budżetu na firmy komunalne, które czasami mają silniejszy majątek. To także na pewno jest sprawa, którą warto by systematycznie badać, jakie jest zadłużenie samorządu łącznie na przykład – o tym nie mówiliśmy, ale powiedzmy – z zakładami gospodarki komunalnej, będącymi tymi instytucjami, w których często ukrywa się przeróżne zadłużenia, a czasami wprowadza to bardzo dużą niejasność w finansach samorządu.

Następna sprawa to sprawa komisji rewizyjnej. Czy wobec zmian w sposobie zarządzania gminami, przede wszystkim gminami, w których odbywają się bezpośrednio wybory, nie warto jeszcze bardziej umocnić pozycji komisji rewizyjnej, która zgodnie z ustawą musi być szeroką reprezentacją sił politycznych, będących w radach? Może warto wprowadzić tam chociażby jakieś specjalne wymogi, dotyczące na przykład szkoleń, uzyskiwania certyfikatów, tak aby osoby, które tam zasiadają, miały maksymalnie dużą wiedzę o funkcjonowaniu finansów gmin.

Kolejny niezwykle istotny problem – gdybyśmy znaleźli jego rozwiązanie, to może dostalibyśmy zbiorowego Nobla – to pytanie, w jaki sposób badać efektywność, skuteczność i sensowność wydatków dokonywanych w gminach. Na pewno są takie metody, na pewno nie są to na świecie sprawy nowe i warto poszukać rozwiązań, które mogłyby nam pokazać, w jaki sposób mierzyć efektywność funkcjonowania samorządu. Wiemy, że jesteśmy na kilka miesięcy, właściwie na miesiąc przed wyborami i pewnie w wielu miastach są rozkopane wszystkie możliwe ulice, powstają nowe chodniki, różne nowe inwestycje, które można było zrobić lepiej i sprawniej w ciągu czterech lat kadencji, ale tak się dzieje, że robi się to akurat na miesiąc przed wyborami. To jest zjawisko ogólnopolskie, ono chyba nie omija żadnego samorządu, jest to pewna prawidłowość. Przedstawiam pewną karykaturę, mówię o pewnym wynaturzeniu, ale generalnie chodzi o efektywność funkcjonowania, efektywność wydawania pieniędzy publicznych, o to, czy lepiej wydać na tę drogę, czy na tamtą, czy na drogę, która prowadzi do osiedla mieszkaniowego, czy na drogę, która prowadzi do strefy przemysłowej, każdy samorząd ma takie dylematy. Z tych powodów warto zacząć szukać wskaźników, aby ocena funkcjonowania samorządu była bardziej obiektywna, a tym samym bardziej rzetelna i służyła poprawie jego funkcjonowania.

To byłyby sprawy, które przynajmniej ja wynotowałem. Jeżeli zostały przedstawione jakieś inne wnioski, to jest nagranie i będziemy się starali z tego skorzystać.

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Andrzej Jarocho:

Dziękuję bardzo.

W moich wypowiedziach, przynajmniej w tej ostatniej, pojawiła się również taka intencja, aby, tak jak w programie strategii antykorupcyjnej przygotowanej przez ministerstwo, również tutaj zalecić czy sugerować w przypadku pewnych działań współpracę MSWiA z regionalnymi izbami obrachunkowymi nad rozwojem instytucjonalnym. Wiem, że w ramach ministerstwa są prowadzone i koordynowane takie programy, sądzę, że te zasoby danych, informacji powinny zostać wykorzystane również w tym przypadku. Wtedy przyspieszylibyśmy procesy, tak to nazwę, audytu pod względem efektywności i skuteczności.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dobrze, dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, zamykam ten punkt naszych obrad. Dziękuję bardzo za tak wnikliwe przedstawienie problemów.

Panowie, jeżeli chcielibyście dodać jeszcze dwa słowa, to proszę bardzo.

Proszę uprzejmie.

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Stanisław Srocki:**

Ja również chciałbym podziękować państwu senatorom za wysłuchanie wystąpień. Chcę też złożyć deklarację, że sprawozdanie dostosujemy do państwa wymogów, do tego, co tu usłyszeliśmy i co jeszcze usłyszymy od państwa w przyszłości.

Panu senatorowi Jarochowi, dzielając jego głos, chcę powiedzieć, że pan minister Zieliński jest pełnomocnikiem do spraw samorządu terytorialnego i powołał międzyresortowy zespół do spraw samorządu terytorialnego, w którym to zespole pana ministra pracują również przedstawiciele izb. Jeszcze raz dziękuję Wysokiej Komisji.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, dziękuję również przedstawicielom Ministerstwa Finansów.

Wysoka Komisjo, przechodzimy do pracy nad trzecim punktem porządku obrad. (*Głos z sali: Prawniczka nie będzie potrzebna?*)

Byłaby potrzebna, tak, tak.

My zaczniemy, ale jednocześnie będziemy czekali na panią prawnik.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak, tak, pracujemy dalej.

Szanowni Państwo, Panowie Senatorowie, otóż mamy do rozpatrzenia jeszcze trzeci punkt porządku obrad. Obejmuje ona projekt ustawy, który – mam nadzieję, jeżeli go zaakceptujemy, zaakceptujemy ten projekt – będzie projektem naszej komisji, a chodzi o zmiany w ustawie o samorządzie gminnym, w ustawie o samorządzie powiatowym oraz w ustawie o samorządzie województwa.

Przypominam, że już kilka miesięcy temu poruszyliśmy tę sprawę. Chodzi o to, aby umożliwić mieszkańcom gminy, powiatu, województwa składanie projektów uchwał pod obrady rad gmin, powiatów i województw po uzyskaniu odpowiedniej akceptacji, odpowiedniego poparcia mieszkańców stosownych jednostek samorządu terytorialnego. W sprawie tego projektu kilkakrotnie spotykał się i pracował nad nim zespół panów senatorów, w którego skład wchodził pan senator Alexandrowicz, nieobecny dzisiaj pan senator Witczak, pan senator Andrzej Jaroch, i dyskutowaliśmy na ten temat. Ostatecznie wypracowaliśmy projekt, który panowie macie przed sobą. Do projektu uwagi na piśmie zgłosił pan senator Ryszard Ciecierski i zaraz się nimi zajmiemy.

Ja chciałbym zaproponować może, żebyśmy zmienili, co będzie chyba też pociągało za sobą konsekwencje prawne i konieczność innego zapisu, tytuł tej ustawy. Mówimy tu o kolejnej zmianie ustawy o samorządzie gminnym, która nic nie mówi społeczeństwu. Myślę, że warto byłoby wprowadzić niejako nazwę własną i może zaproponowałbym tak:

projekt ustawy o inicjatywie społecznej. Myślę, że będzie to oddawało ducha proponowanych zmian i jednocześnie projekt będzie nosił własny tytuł, więc i jego ranga będzie...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Tak, samorządowa inicjatywa społeczna. Myślę, że nazwa tej ustawy to jest sprawa do dyskusji.

Jest tu jeszcze jedna poprawka, zgłoszona przez senatora Ciecierskiego.

Szanowni Państwo, może zrobimy tak. Ja otwieram dyskusję. Zaraz pojawi się pani prawnik i jeżeli będą jakieś wątpliwości prawne, to będziemy je rozstrzygać. Prosiłbym o dyskusję, o przedstawianie wypowiedzi, które powinny prowadzić do ostatecznej konkluzji, czy nadajemy temu projektowi rangę naszej inicjatywy, inicjatywy komisji i kierujemy go do dalszych prac senackich, czy ewentualnie pracujemy nad tym dalej. Myślę, że to jest kwintesencja dzisiejszych prac, wniosek ostateczny, jakim powinniśmy zakończyć dzisiejsze obrady w tym zakresie.

Jest już pani mecenas. Witamy serdecznie.

Proszę bardzo, pan senator Janusz Kubiak.

Senator Janusz Kubiak:

Jeżeli chodzi o wybory w gminach, jest podział, granica dwóch tysięcy, a w tym momencie przyjmujemy inną granicę – pięciu tysięcy mieszkańców. Dlatego warto się zastanowić, bo przy inicjatywie jest inna granica, a przy wyborach inna, czy przyjąć tę samą granicę, tę większą, i wtedy już nie procenty, lecz kwestia ilości.

Druga sprawa. Wprawdzie mamy to tylko i wyłącznie w komisji, ale chodzi mi o to, żeby nie było zarzutu, jak to było przy ostatniej zmianie, w sprawie wysłuchania publicznego. Chodzi o rozważenie, na jakim etapie ma się pojawić kwestia wysłuchania publicznego. Czy w tym zakresie też będziemy podejmowali działania? Chodzi o to, żeby później nie było zarzutów na forum. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Proszę uprzejmie, czy są jakieś następne głosy?

Pan senator Andrzej Jaroch.

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Andrzej Jaroch:

Ja wrócę do tego, co powiedział pan przewodniczący, bo mnie to też trochę zdziwiło, że nawet w zaproszeniu pan przewodniczący nadał tej ustawie nazwę, a potem w druku pojawiła się jako ustawa o zmianie ustaw. Jeżeli nie ma jakichś legislacyjnych przeszkód, to ja byłbym za tym, żeby rzeczywiście nazwać ją ustawą o samorządowej inicjatywie społecznej, powstającą oczywiście poprzez zmianę tych ustaw.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Pani Mecenas, prosiłbym może, jeśli można, żeby ustosunkowała się pani do przedstawionego projektu oraz do poprawek, które zgłosił pan senator Ciecierski.

Czy pani zapoznała się z tymi poprawkami?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To proszę bardzo.

**Starszy Legislador w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Renata Bronowska:**

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, zacznę może od kwestii, o której przed chwilą mówił pan senator. Jeżeli chodzi o zasady techniki prawodawczej, nie ma możliwości, aby nowelizacji ustawy nadać nowy tytuł. Nowelizacja ustawy zawsze wskazuje ustawy, które są nowelizowane, a jeżeli te nowelizacje są liczne, wskazuje się ustawę główną oraz w tytule zaznacza się „oraz o zmianie niektórych innych ustaw”. Nowy tytuł można nadać tylko nowej ustawie, najpierw następuje opracowanie całej materii ustawy, a następnie nadaje się jej tytuł w tym zakresie. To tyle, jeżeli chodzi o tytuł.

Ja już rozmawiałam z panem senatorem, który był właściwie inicjatorem tego projektu ustawy, na temat uwag i spostrzeżeń odnoszących się do tej materii. W moim przekonaniu można rozważać różne inne metody aktywizowania społeczności lokalnych na gruncie obecnej ustawy, ale zasadniczo, jeżeli taka jest państwa wola, aby nadać mieszkańcom gminy tego rodzaju kompetencje do zgłaszania projektów uchwał, to w moim przekonaniu należałoby bardzo ściśle określić przedmiot uchwał, dlatego że taka ogólna podstawa, jaka została stworzona w ustawie odpowiednio w art. 11 w ust. 3, w art. 8 w ust. 3 i w jeszcze jednym przepisie dotyczącym ustawy o samorządzie województwa, oznacza, że właściwie prawo występowania z projektem uchwały dotyczy każdej sprawy, która mieści się we właściwości rady gminy, a więc na przykład mieszkańcy mogą wskazywać na wybór skarbnika czy określać wynagrodzenie wójta. Pojawia się pytanie, czy taki jest państwa cel, żeby również w tych sprawach mieszkańcy mogli wносить inicjatywy.

Jeżeli chodzi o poprawki pana senatora Ciecierskiego, to już do państwa należy decyzja, jak ukształtować przepisy wskazujące wymogi formalne związane z tym, aby przygotowanie projektu uchwały było skuteczne. To należy do państwa decyzji, ja nie chciałabym wnikać w kwestie merytoryczne. Jednak w moim subiektywnym odczuciu przesłanki, które dotychczas zostały ukształtowane w art. 2 i 3, są bardziej obiektywne niż te, które proponuje pan senator. Tak mi się wydaje, aczkolwiek należałoby przeprowadzić dość dokładną analizę tych rozwiązań pod względem ich skuteczności. Ja sugeruję państwu może nawet zamówienie ekspertyzy w tym zakresie, na ile tego rodzaju rozwiązania będą skuteczne w realizacji, jeżeli chodzi o wymagania formalne, jeżeli chodzi o ich wykonanie później w przyszłości. To tyle, jeżeli chodzi o moje spostrzeżenia. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Czy są pytania?

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Janusz Kubiak:

...pani mecenas zwróciła nam uwagę, to mieszkańcy gminy będą mogli przedstawiać również projekt uchwały budżetowej.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Każdą inną.

Mam jeszcze pytanie do art. 20a ust. 3 i art. 20b ust. 4. W ust. 3 mówi się o tym, że co najmniej trzech mieszkańców przedstawicieli upoważnionych do reprezentowania w pracach rady nad projektem itd. Zwracam uwagę na słowo „upoważnionych”. Zaś...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Art. 20a ust. 3...

(Głos z sali: Art. 20a?)

Tak, ust. 3. Mówi się tu o co najmniej trzech przedstawicielach upoważnionych. Zwracam uwagę na słowo „upoważnionych”, dlatego że w art. 20b ust. 4 mamy taki zapis: „wprowadzenie zmian do projektu uchwały przez radę gminy wymaga zgody większości przedstawicieli”. Teraz pojawia się taka kwestia. Tu są osoby upoważnione, ale gdyby rada chciała zmienić, to musiałaby się zwracać do wszystkich przedstawicieli, do większości. Czy tak mam to rozumieć? A może zwracałaby się tylko do tych trzech, którzy są upoważnieni? Chodzi o to, żeby była jasność.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Proszę bardzo.

**Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Renata Bronowska:**

Z tego, co rozumiem, intencją tego przepisu, przynajmniej Biuro Legislacyjne tak ten przepis czyta, było, aby ewentualna zgoda była wyrażana przez przedstawicieli upoważnionych, dlatego jest to odesłanie do art. 20a ust. 3. Grono osób, które chce przygotować projekt uchwały, wyznacza swoich przedstawicieli, którzy reprezentują ich w pracach nad tym projektem, i to ci przedstawiciele muszą wyrazić zgodę na zmianę kształtu, na zmianę treści uchwały. Zatem nie chodzi o wszystkich, lecz o przedstawicieli, taka jest istota przedstawicielstwa.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Intencja tego była taka, chodziło o taką sytuację, w której w trakcie dyskusji już podczas obrad rady miasta mogą się pojawić jakieś wątpliwości i chodziło o to, aby była możliwość nieodrzucania w całości, lecz ewentualnego dokonania korekt w proponowanym rozwiązaniu.

Senator Janusz Kubiak:

Czy to nie będzie przedłużać procedury? Jeżeli przedstawiciele, którzy to zgłaszają, ustalą sobie jakoś nieformalnie, że będą żądać konsultacji... Chodzi o szybkie podjęcie decyzji. Chodziłoby mi o to, żeby nie przedłużać tego procesu, żeby nie było

tak: dobrze, my się jeszcze spotkamy, przedyskutujemy, zamiast: proszę bardzo, są przedstawiciele upoważnieni, podejmujemy decyzję na tej sesji, bo są terminy itd. Pod tym kątem to rozważam.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Wydaje mi się, że my nie zmieniamy nic w procedurach, w regulaminach rad gmin czy rad powiatów. Są terminy rozpatrywania projektów uchwał i one muszą być przestrzegane.

Proszę bardzo.

Senator Przemysław Alexandrowicz:

O ile pamiętam ideę tego przepisu, wynikał on z tego, żeby zabezpieczyć w jakiś sposób interes wnioskodawców, ponieważ nie można powiedzieć gminie, radzie gminy, radzie powiatu czy sejmikowi, że albo przyjmuje tę ustawę, inaczej mówiąc, w trybie referendalnym przyjmuje ją w całości lub odrzuca. A skoro dopuszczamy wnoszenie poprawek, to może się zdarzyć, że już pierwsza poprawka kompletnie zmodyfikuje sens tej inicjatywy, i może się okazać, że wielka akcja społeczna, w którą zaangażowanych było kilka tysięcy ludzi, pierwszą poprawką zostanie zniwelowana.

W związku z tym powiedziano, że albo potrzebna jest zgoda przedstawicieli, którzy niejako oceniają, czy jest to zgodne z intencją wnioskodawców, albo jeżeli będzie oczywiście bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady, to wtedy trudno, wtedy już można wszystko. Chodzi o to, żeby to nie była zupełnie przypadkowa decyzja, gdzie trzech radnych przy dziesięciu osobach wstrzymujących się od głosu całą inicjatywę społeczną zniweluje czy, mówiąc obrazowo, wysadzi w powietrze. Taki był cel wprowadzenia tego przepisu – albo bezwzględna większość ustawowego składu rady, albo zgoda upełnomocnionych przedstawicieli wnioskodawców na inne zmiany.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Andrzej Jaroch:

Jeśli chodzi o naszą decyzję o wprowadzeniu tego projektu w obieg, to ona oczywiście powinna w dużym stopniu zależeć od naszej oceny oczekiwań społeczności lokalnych czy w ogóle oceny tego, jak ona może wpłynąć na uaktywnienie się tych części wspólnot samorządowych. Ja mam dosyć pesymistyczne doświadczenia, ponieważ w moim mieście akurat taka uchwała rady dawała tę możliwość, na dodatek społeczność lokalna w dużym mieście jest reprezentowana przez jednostki pomocnicze rady miejskiej w liczbie chyba czterdziestu, tak że możliwość korzystania z tego typu przywilejów jest niejako ułatwiona dzięki tej infrastrukturze organizacyjnej. Jeżeli nic się nie zmieniło, to ja wiem, że przyniosło to zerowy rezultat, po prostu części tej wspólnoty nigdy do tego nie sięgnęły. Wydaje mi się, że trzeba tu pozostać bardzo pesymistycznym i uznać za słuszną również uwagę pani mecenas. Dziękuję.

(Senator Przemysław Alexandrowicz: Jeśli można...)

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Proszę bardzo.

Senator Przemysław Alexandrowicz:

Ja nie wiem, czy to jest pesymizm. W końcu po to ludzie wybierają organy przedstawicielskie, żeby one podejmowały decyzje dotyczące lokalnego prawa, więc nie wiem, czy jest to konstatacja pesymistyczna. Widocznie ludzie uznali, że Rada Miejska Wrocławia dobrze wypełnia rolę stanowienia prawa miejscowego i że radni wrocławscy wnoszą potrzebne inicjatywy uchwałodawcze. Być może to jest właśnie konstatacja optymistyczna.

(Głos z sali: Jestem skłonny podzielić ten pogląd.)

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Szanowni Państwo, ja zaproponowałbym może następujący tryb dalszej pracy. Oprócz zasadniczego dylematu mamy do rozstrzygnięcia jeszcze kilka, dlatego proponuję...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Tak, tak, kworum jest.

Szanowni Państwo, ponieważ już jakiś czas nad tym pracujemy, to może nie zdecydowalibyśmy jedynie we czwórkę. Wydaje mi się, że dobrze by było, gdybyśmy w większym gronie podjęli ostateczną decyzję, czy to uruchamiamy, czy nie. Jednocześnie wydaje mi się, że w ramach dzisiejszego posiedzenia możemy rozstrzygnąć trzy sprawy nieco mniejszej wagi: po pierwsze, czy jest możliwość zmiany nazwy ustawy...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Z tego, co rozumiem, pani powiedziała, że byłyby pewne możliwości, gdyby to było zupełnie nowe rozwiązanie.

**Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Renata Bronowska:**

Szanowni Państwo, żeby można było nadać tej ustawie odrębny tytuł, należałoby stworzyć całą ustawę, nie nowelizację. Nie możemy zmienić ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym, województwa i uznać, że sprawa jest rozwiązana. Musielibyśmy przygotować odrębną ustawę, dotyczącą inicjatywy obywatelskiej, spójną z systemem prawa, a więc spójną z ustawami samorządowymi i ustawą o referendum lokalnym.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Rozumiem. Jednak to, co do tej pory zostało przygotowane, też jest de facto spójne, jak sądzę.

(Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Renata Bronowska: Ale to jest nowelizacja, to jest trochę inna technika tworzenia przepisów.)

To pozostaje też niejako do rozstrzygnięcia przez nas, czy poprosimy państwa o przygotowanie tego stosownie do techniki...

(Starszy Legislador w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Renata Bronowska: Oznacza to, że musimy ustalić całe mnóstwo spraw i rozpocząć od założeń nowej ustawy, a założenia należą do państwa.)

Rozumiem, dobrze, czyli to jest dosyć długa droga. Zatem podejmiemy również decyzję, czy w związku z tym nadal będziemy myśleli o nowelizacji, czy może o nowej ustawie.

Senator Janusz Kubiak:

...zważywszy na to, że była pewna sugestia, żeby zażądać ekspertyzy, ale moim zdaniem można by również, zanim byśmy to wprowadzili – nasunęło mi się to w tej chwili – zwrócić się do związków samorządowych z pytaniem, jak oni to oceniają, czy widzą możliwość... Opinie mogą być negatywne, mogą powiedzieć, że to, co mają, im wystarczy, ale moglibyśmy zebrać różne opinie poza ekspertyzą. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dobrze, rozumiem.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Tak, jest konkretny wniosek.

Proszę bardzo.

Senator Andrzej Jaroch:

Ja oczywiście czułem, że musi się tu mówić o zmianie ustaw, jeżeli tak to projektujemy, ale mam takie pytanie. Czy gdyby na końcu została jeszcze dodana formuła, najpierw mówiłoby się o zmianie ustaw itd., a potem wprowadzająca samorządową inicjatywę obywatelską, to byłoby to legislacyjnie wykroczenie?

**Starszy Legislador w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Renata Bronowska:**

Szanowni Państwo, jeżeli chodzi o zasady nowelizacji ustaw, to są one dość ściśle technicznie określone w rozporządzeniu o zasadach techniki prawodawczej. Ustawie nadaje się taki tytuł, jaki wprost wskazuje na ustawy zmieniane i nie dopisuje się elementów dodatkowych. Wyjątkowo zdarza się tak, że jeżeli nowelizuje się wiele ustaw pod kątem jakiegoś określonego zagadnienia, to nadaje się ustawie tytuł szczególny, ale naprawdę jest to technika stosowana bardzo rzadko i przypuszczam, że w tym przypadku taka zmiana tytułu po prostu by się nie obroniła, z punktu widzenia techniki prawodawczej byłaby ona po prostu niepoprawna.

Zastanawiam się, jeżeli mogę o tym powiedzieć, będąc przy głosie, nad jeszcze jedną kwestią. Biorąc pod uwagę materię nowelizacji, jej zakres, zastanawiam się nad tym, czy nowa ustawa jest konieczna. Jest to w sumie tak wąski zakres spraw, nie twierdzę, że nieistotny, ale tak wąski zakres spraw, że niekoniecznie nadaje się on na materię odrębnej ustawy. Proszę zauważyć, że kompetencje organów samorządowych

i zasady ich funkcjonowania określają ustawy samorządowe, a tutaj tak naprawdę wchodzimy w te kompetencje, dodając szczególne uprawnienie mieszkańcom danej społeczności lokalnej. Nie jestem przekonana, czy w takim kształcie, w jakim to tu jest, nadawałoby się to na materię odrębnej ustawy. Jeżeli państwo chcielibyście stworzyć nową ustawę ze względu na tytuł, to myślę, że nie jest to właściwy sposób rozumowania. Ja przepraszam, że tak wprost powiem, ale...

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dobrze, rozumiem.

To pogłębia nasze wątpliwości, nie wiem, czy będziemy głosować w sprawie nowego tytułu, czy nie, czy przyjmujemy, że zostawiamy tę sprawę. Na pewno jednak są dwie sprawy merytoryczne, które dotyczą kształtu ustawy. Pierwsza to jest ograniczenie zakresu działania inicjatywy, bo taki głos też się pojawił. Pytanie, czy będziemy to ewentualnie podejmować. Druga sprawa to nasz stosunek do poprawek zgłoszonych przez pana senatora Ciecierskiego, które zmierzają do tego, aby nie ograniczać inicjatywy, nie stawiać wymogu, aby inicjatywa była popierana przez pewną liczbę gmin wchodzących w skład powiatu i powiatów wchodzących w skład województwa.

Może zaczniemy od ograniczenia zakresu, od tego, czy jest naszą wolą, aby ograniczać ten zakres. Myślę, że potem zrobimy tak. Jeżeli przyjmiemy tu jakieś robocze stanowisko, to sensowna jest propozycja, aby skierować to z prośbą o opinie do organizacji samorządowych. Zaczekalibyśmy na te opinie, a potem moglibyśmy dalej pracować.

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Przemysław Alexandrowicz:

Wydaje mi się, że jeśli chodzi o ograniczenie zakresu, to mamy to w art. 1 w pktcie 1: jeżeli prawo to nie jest zastrzeżone ustawą lub przepisami odrębnymi do wyłącznej właściwości innego organu. Zatem wiadomo, że inicjatywa nie może obejmować na przykład tych prerogatyw, które posiada prezydent. Z tego wynika, że mieszkańcy nie mogą przedstawić projektu budżetu, nie mogą wnioskować w sprawie sekretarza czy skarbnika, bo o to wnioskuje prezydent. Zatem wiadomo, że inicjatywy uchwałodawcze, które są zastrzeżone dla prezydenta, wójta, burmistrza, nie wchodzą w zakres inicjatywy obywatelskiej. Ja być może nie zrozumiałem czegoś w dyskusji, ale nie jestem pewien, czy potrzebujemy jeszcze doprecyzowania tego sformułowania. Nie wiem, prosiłbym o wyjaśnienie.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Właśnie. Czy są jeszcze jakieś wątpliwości? Wydaje mi się, że to rzeczywiście wyjaśnia zakres inicjatywy, w ramach tych kompetencji, które ma rada, również mieszkańcy mogą zgłaszać swoje inicjatywy.

**Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Renata Bronowska:**

Jeżeli taka jest wola państwa, to oczywiście jak najbardziej może tak pozostać. Mnie chodziło o ograniczenie przedmiotowe, czyli ze względu na zakres spraw, które

należą do kompetencji rady gminy. Pytałam, czy tam nie są potrzebne jakieś wyłączenia. Jeżeli państwo uważacie, że nie, to absolutnie nie ma problemu.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dobrze, dziękuję.

Zatem sprawa jest wyjaśniona, zniknęła ta wątpliwość.

W takim razie pozostają jeszcze poprawki pana senatora Ciecierskiego. Może ja króciutko zreferuję ich kontekst. Otóż w przygotowanym projekcie założyliśmy, że jeżeli projekt uchwały ma być procedowany przez radę powiatu, powinien obejmować mieszkańców, którzy zamieszkują przynajmniej w połowie gmin wchodzących w skład powiatu. Chodzi o to, żeby inicjatywa nie dotyczyła jakiejś jednostkowej sprawy, jednej gminy w powiecie, który liczy gmin siedem czy dziesięć, ale żeby była sprawą szerszą. Analogicznie w sprawach, które dotyczą uchwał sejmików województw. Czy przyjmujemy propozycję, żeby nie było ograniczenia, obowiązku, że przynajmniej połowa gmin wchodzących w skład powiatu albo połowa powiatów wchodzących w skład województwa musi być zainteresowana konkretną sprawą?

Proszę bardzo.

Senator Janusz Kubiak:

Chodzi o to, żeby nie było konfliktu związanego z tym, że przez trzy czy cztery gminy biegnie droga i te gminy będą za tym, a inne cztery nie, wtedy uzyskanie konsensusu połowy może być problematyczne, bo akurat droga ma być robiona z tej strony, a nie z tamtej. Chodzi o to, żeby to po prostu nie doprowadziło do konfliktu w powiecie, podziału pół na pół. Pod tym kątem to rozważam. Tak jak mówię, zrobią to z tej strony, uchwalą, a druga strona będzie urażona. Dlatego się nad tym zastanawiam. Nie wiem, może pan senator bardziej by to rozbudował.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Andrzej Jaroch:

Ja rozumiem intencje pana senatora Ciecierskiego, zresztą on je w sposób jawny podał w uzasadnieniu. Rzeczywiście, skoro z jednej strony obserwujemy, że tego typu inicjatywy w ogóle są bardzo rzadko podejmowane i skutecznie doprowadzane do końca, to wszelka tego typu mitrega wprowadzona w przepisach może jeszcze obniżyć poziom zainteresowania podjęciem takiej inicjatywy. Z drugiej strony wiadomo, że rada miejska, która podejmie w tej sprawie uchwałę po skutecznym złożeniu inicjatywy, jest tak skonstruowana, że będzie umiała rozstrzygnąć tego typu dylematy, o których wspominał pan senator Kubiak.

Dla mnie sprawa wygląda odwrotnie. Jeżeli pan przewodniczący podda ten projekt, zgłosi go do zaopiniowania z pytaniem, które w zasadniczy sposób sformułowała pani mecenas, czy tego typu materia, jej zakres kwalifikuje naszą inicjatywę do uregulowania ustawowego, to wtedy będzie miało sens drobiazgowo analizowanie tych

zapisów. Dla mnie jest to sprawa podstawowa i od tego uzależniam swoją decyzję, jeśli chodzi o skierowanie naszej inicjatywy. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Proszę bardzo, czy jeszcze ktoś chciałby zabrać głos w tej sprawie?
Pan senator Alexandrowicz, proszę bardzo.

Senator Przemysław Alexandrowicz:

Odtwarzając dyskusje, które odbywały się w czasie, kiedy pracowaliśmy nad tym projektem, chcę powiedzieć, że zawsze można sobie wyobrazić, że mieszkańcy jednej z piętnastu gmin w powiecie będą gorącymi zwolennikami zmiany granic tej gminy i dość często mogą zgłaszać takie uchwały albo że na przykład mieszkańcy jednej z piętnastu gmin, w której jest wysypisko śmieci, przygotowują uchwałę dla rady powiatu, gdyż nie życzą sobie wysypiska śmieci. To jest też paradoks małego osiedla. Jeżeli jest osiedle, po którego jednej stronie może być parking samochodowy, a po drugiej stronie może być na przykład mały skwerek, to wiadomo, że mieszkańcy bloków z prawej strony osiedla będą się starali, żeby skwerek był po stronie lewej, i na odwrót, tak samo będą się starali o to, żeby parking był nie przy ich bloku, lecz przy bloku sąsiada. Jest to niejako naturalne.

Myślę, że z tego wynikało to, żeby w pewnym momencie, jeżeli jakaś sprawa... Była na przykład sprawa przebiegu linii energetycznej pod Poznaniem. Doszło wtedy do bardzo dziwnej sytuacji, kiedy mieszkańcy jednych wsi domagali się, żeby linia energetyczna biegła o dwa kilometry dalej, na co mieszkańcy kolejnych wsi mówili, że nie, nie, nie dwa kilometry dalej w tę stronę, lecz dwa kilometry dalej w drugą stronę, a przecież gdzieś musiała ona przebiegać. Oczywiście można, jeżeli mamy upraszczać, to możemy ten zapis uprościć poprzez jego wykreślenie. Miejmy nadzieję, że nie zawojuje to, zgodnie z tym, co mówił pan senator, jakąś wielką erupcją projektów.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dobrze. Dziękuję.

Szanowni Państwo, myślę, że jesteśmy chyba skłonni uwzględnić te poprawki i już bez tego zapisu, ale pozostawiając w art. 1 uregulowanie dotyczące zakresu, jaki mogą obejmować zgłaszane projekty, przesłalibyśmy to do zaopiniowania organizacjom samorządowym, a po uzyskaniu opinii, podjęlibyśmy dalszą pracę.

Czy jest zgoda na takie rozwiązanie? Dobrze. Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze jakieś sprawy? Nie ma.

W związku z tym...

Proszę bardzo, Pani Mecenasa.

**Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Renata Bronowska:**

Przepraszam, ja chciałam jeszcze państwu zwrócić uwagę na jedną sprawę. Otóż jesteśmy na takim etapie, że jak najbardziej możemy dyskutować nad tym projektem

w takim kształcie, ale gdybyście państwo chcieli złożyć ten projekt do pana marszałka już w celu pracy nad nim w Senacie, to wymagałby on uzasadnienia. I tu ewidentnie Biuro Legislacyjne potrzebowałoby państwa pomocy...

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Oczywiście, oczywiście, uzasadnienie to jest sprawa oczywista i zostanie ono przygotowane.

Czy są jeszcze jakieś sprawy? Nie ma.

W związku z tym zamykam posiedzenie komisji.

Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 34)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851