



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ

# Podział władzy w państwie demokratycznym

wokół raportu  
Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”  
*Samorządność i demokracja lokalna*

Materiały z konferencji zorganizowanej  
przez Wicemarszałka Senatu Marka Ziółkowskiego  
we współpracy z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej

27 czerwca 2008 roku

Kancelaria Senatu  
Warszawa 2008 r.

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Projekt okładki:

MAREK KWIATKOWSKI

Opracowanie:

ZUZANNA ŚLIWA

MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Redakcja techniczna:

JACEK PIETRZAK

ISBN 978-83-60995-23-5

Biuro Informatyki

**Dział Edycji i Poligrafii**

Warszawa 2008 r.

# Spis treści

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski . . . . .	5
Senator Mariusz Witczak . . . . .	7
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski . . . . .	8
REFERATY	
Prof. dr hab. Marek Safjan <i>Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”: cele, założenia i zadania . . . . .</i>	11
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski. . . . .	16
Prof. dr hab. Jerzy Regulski <i>Samorządność i demokracja lokalna . . . . .</i>	18
Dr Barbara Imiołczyk <i>Samorządność i demokracja lokalna . . . . .</i>	23
Prof. Michał Kulesza <i>Reforma decentralizacyjna – zagadnienia doktrynalne. . . . .</i>	27
Tomasz Siemoniak <i>Rządowy program przekazywania kompetencji samorządom . . . . .</i>	31
Adam Leszkiewicz <i>Regulacje prawne statusu służby cywilnej i pracowników samorządu terytorialnego . . . . .</i>	36
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski. . . . .	41
Prof. dr hab. Jerzy Stępień <i>Samorząd i samorządność w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. . . . .</i>	42
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski. . . . .	50
Prof. dr hab. Andrzej Zoll <i>Prawo lokalne a bezpieczeństwo obywatelskie . . . . .</i>	51
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski. . . . .	58
DYSKUSJA	
Marek Woźniak . . . . .	61
Andrzej Porawski . . . . .	64

Włodzimierz Pużyna. . . . .	66
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski. . . . .	69
Zbigniew Lewandowski. . . . .	69
Wiktor Osik. . . . .	71
Senator Henryk Woźniak . . . . .	72
Elżbieta Polak . . . . .	74
Małgorzata Reczko. . . . .	75
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski. . . . .	76

#### PODSUMOWANIA

Prof. dr hab. Jerzy Reguński . . . . .	79
Prof. dr hab. Marek Safjan . . . . .	80
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski. . . . .	83
Prof. dr hab. Jerzy Stępień . . . . .	83
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski . . . . .	84
Prof. dr hab. Jerzy Stępień . . . . .	85
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski. . . . .	85

## Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Witam wszystkich przybyłych na konferencję. Jestem bardzo szczęśliwy, że w imieniu Senatu Rzeczypospolitej mogę rozpocząć konferencję „Podział władzy w społeczeństwie demokratycznym – wokół raportu Konwersatorium «Doświadczenie i Przyszłość». Samorządność i demokracja lokalna”.

Witam pana profesora Jerzego Regulskiego i panią Barbarę Imiołczyk, którzy są współorganizatorami tej konferencji. Witam wielce szanownych referentów: pana profesora Andrzeja Zolla, pana profesora Marka Safjana, pana prezesa Jerzego Stępnia, panów ministrów: pana Adama Leszkiewicza i pana Tomasza Siemoniaka.

Konferencja, którą rozpoczynamy, wpisuje się w ogólnopolską debatę o sprawowaniu i podziale władzy w społeczeństwie demokratycznym. Zwracam uwagę, że jest to ogólnonarodowa debata nad sposobem funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego, prowadzona na różnych szczeblach. W dzisiejszej debacie bierze udział kilku partnerów.

Pierwszy z nich to Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Punktem wyjścia jest właśnie raport tej grupy. Jest to historyczna już instytucja, grupa ludzi, która od ponad 20 lat skupia osoby wielkiego umysłu i serca, nadając kierunki rozwoju i zastanawiając się nad tym, w jaki sposób państwo polskie może się zmieniać. Ludzie ci przygotowywali intelektualnie tę wielką rewolucję, wielką systemową zmianę w polskim społeczeństwie. Jest to zatem także próba oddania naszego hołdu działaniom tej grupy.

Drugim uczestnikiem konferencji jest Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej z jej prezesem, profesorem Jerzym Regulskim i prezesem Zarządu Fundacji, panią Barbarą Imiołczyk.

Trzecim partnerem są przedstawiciele samorządów lokalnych i przedstawiciele wszystkich organizacji samorządu, jednostek samorządu terytorialnego.

Zatem trzecim uczestnikiem tej debaty są przedstawiciele ogólnopolskiej organizacji skupiające jednostki samorządu terytorialnego.

Czwartym uczestnikiem tej debaty jest Senat Rzeczypospolitej Polskiej, a więc ta Izba, w której zaczęła się idea reformy samorządów terytorialnych; ta Izba, którą przywiązuje niezwykle wagę do wszystkiego, co się w tej dziedzinie dzieje.

Piątym wreszcie uczestnikiem są przedstawiciele rządu, ministrowie.

Chcę powiedzieć, że z rządami w Rzeczypospolitej po 1989 r. było różnie. Można wśród nich wymienić takie, które były zdecydowanymi zwolennikami decentralizacji. Należały do nich rządy: Mazowieckiego, Bieleckiego, Suchockiej, Buzka i obecny rząd. Co do innych rządów powiedziałbym, że prezentowały odmienną ideologię. Obecnie mamy niezwykle sprzyjającą sytuację, gdyż te wszystkie grupy, o których mówiłem oraz przedstawiciele rządu podobnie działają, myślą w jednym kierunku. Myślą, jak zdecentralizować państwo, jak oddać władzę obywatelowi.

Są w tej chwili wielkie programy, które częściowo zostaną przedstawione, tego, co rząd zamierza, ale oczywiście, jak wszyscy wiemy, jest „diabeł” i są „szczegóły”. Trzeba rozważyć te wszystkie elementy, które wywołują debatę. Lecz jest to debata konstruktywna, ponieważ wszyscy myślimy podobnie. Jako uczestnicy tej dyskusji chcemy wszyscy iść w tym samym kierunku. Oczywiście możemy dyskutować o rozmaitych kwestiach szczegółowych, takich jak zasada pomocniczości, relacje między organami jednoosobowymi a radami, upartyjnienie samorządów, ale przede wszystkim o tym, jak umocować społeczeństwo obywatelskie, żeby samorzady odgrywały większą rolę we władzy, nie tylko lokalnej.

Na zakończenie chciałem powiedzieć jeszcze jedną rzecz. Czasami mówi się, że polityka każdego rządu potrzebuje wielkiej idei, niezależnie od tego, że będziemy osiągać coraz wyższy poziom rozwoju gospodarczego i zaspokajania potrzeb materialnych. W 1990 r. było to proste: niepodległa Polska, potem wstąpienie do Unii Europejskiej, przynależność do NATO. To zrealizowaliśmy.

Sądzę, że jedną z takich wielkich idei, która nadaje sens działaniom władzy i zaangażowaniu obywatelskiemu, jest rozwój demokracji lokalnej, rozwój społeczeństwa obywatelskiego i uczestnictwa obywateli we władzy. To jest ta idea, niezależnie od potrzeb materialnych, wokół której moglibyśmy się skupić i sądzę, że ta debata do tego się przyczyni.

Chciałbym teraz oddać głos panu senatorowi Mariuszowi Witczakowi, przewodniczącemu senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

## Senator Mariusz Witczak

Szanowni Państwo!

Jestem zaszczycony, że mogę przebywać w tak znamienitym gronie. Chciałem bardzo gorąco pozdrowić państwa od wszystkich członków Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP. Te życzenia, pozdrowienia są tym bardziej szczerze, że w tej kadencji znakomita większość mojej komisji to zwolennicy decentralizacji, zwolennicy przekazywania jak największych kompetencji, pieniędzy i zadań samorządom terytorialnym, jednostkom samorządów terytorialnych.

Pozdrowię również senatorów, którzy przyszli na to spotkanie, pana senatora Persona i pana senatora Bisztygę.

Szanowni Państwo, bardzo się cieszę, że będziemy mogli dzisiaj rozmawiać o różnych, najogólniej rzecz biorąc, koncepcjach kształtowania poziomu władczego w jednostkach samorządu terytorialnego. To, co nas łączy, to niewątpliwie przekonanie, że każda forma decentralizacji systemu władczego w państwie jest lepsza od jakiegokolwiek formy centralizacji.

Ale na pewno jest też tak, że różne pomysły związane z decentralizacją wywołują debatę, wymianę poglądów. Myślę, że to jest doskonale grono, aby tego typu poglądy były wymienione. To niewątpliwy walor tego typu spotkań. Życzę zatem bardzo owocnej dyskusji i bardzo pożytecznych wniosków dla rządu i dla Senatu RP. Jeszcze raz gorąco państwa pozdrawiam.

---

Senator Mariusz Witczak – przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

## **Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski**

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Prosiłbym teraz pana profesora Marka Safjana, jako przewodniczącego Rady Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, o wprowadzenie do konferencji.



# Referaty



Prof. dr hab. Marek Safjan

## Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”: cele, założenia i zadania

Szanowny Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Będę się starał być syntetyczny i nadmiernie nie rozwijać tematyki wprowadzenia, bo jesteśmy już rzeczywiście nieco spóźnieni, a trzeba się trzymać porządku naszych obrad i zapewnić wszystkim debatę merytoryczną nad zagadnieniami, które nas przywiodły dzisiaj do tej sali. Ale uważam, że warto rozpocząć tę konferencję od postawienia kilku pytań bardziej generalnych, związanych z funkcjonowaniem samego Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” oraz tego, czym ono w ogóle jest.

Powróciliśmy do idei, która wydawała się nośna 30 lat temu, ale przecież Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” to koncepcja wspomagania społeczeństwa w okresie walki z niedemokratyczną władzą. Próba wyjścia wtedy poza oficjalne ramy i struktury, które, jak wiemy, decydowały o wszystkim: o oficjalnej wiedzy, oficjalnej nauce, oficjalnych poglądach na wszystko, co się w społeczeństwie działo i dziać się miało, a może i lepiej – miało, na przykład, w ogóle nie zaistnieć w przestrzeni publicznej.

Czyli krótko mówiąc, Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” było protestem intelektualistów, którzy, nie mieszcząc się zupełnie w ramach „jedynie słusznego” poglądu na rzeczywistość, poszukiwali wtedy sposobu zainicjowania w Polsce autentycznej i rzetelnej debaty o jej problemach i perspektywach.

Była to zarazem próba innego rodzaju niż podejmowana przez klasyczne – jeżeli wolno użyć tego terminu – środowisko opozycyjne w PRL, bowiem była ona nakierowana przede wszystkim na pogłębioną, maksymalnie zoobiektywizowaną analizę tego, co miało największe znaczenie dla rzeczywistości tu i teraz, ale i w przyszłości, w perspektywie.

---

Prof. dr hab. Marek Safjan – przewodniczący Rady Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”.

Zaletą tej inicjatywy było wyjście poza krąg struktur oficjalnych; oczywiście to był brak cenzury i autocenzury, dodajmy. Ale wadą był ograniczony krąg odbiorców i zawsze wtedy słaba przekładalność na realnie podejmowane decyzje.

Co było najważniejsze? Otóż najważniejszym elementem tej aktywności była budowa obywatelskiej świadomości. To było przygotowanie społeczeństwa do zadań, które – gdy nadejdzie ku temu odpowiedni moment – uzyskają szansę na urzeczywistnienie. I tak się stało. Było to ponad 30 lat temu.

Pozostaje pytanie: co usprawiedliwia sięgnięcie do takiej debaty dzisiaj, w całkowicie odmiennym przecież anturżu społecznym, politycznym i każdym innym współczesnej Polski?

Powrót do idei Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” następuje na początku 2007 r., gdy jednym z głównych inicjatorów przywrócenia tej formuły debaty jest także uczestnik, bohater starego DiP-u, Stefan Bratkowski. Wtedy właśnie grupa ludzi związanych z nauką, ale i z doświadczeniami publicznymi różnego typu, dochodzi do przekonania, że coś niedobrego dzieje z naszym państwem. Dlaczego? Mamy przecież demokrację, mamy świetnie rozbudowaną w niektórych elementach infrastrukturę prawną, mamy państwo prawa, mamy gwarancje instytucjonalne tego prawa. Mamy też sądy, samorząd, jesteśmy wreszcie w Unii Europejskiej.

Ale ciągle jednak mówimy sami o sobie, że jesteśmy młodą, niedojrzałą demokracją, ciągle demokracją *in statu nascendi*; demokracją, przed którą stoi nadal bardzo wiele kolejnych wyzwań. I nie odczuwamy, co jest charakterystyczne, w większości, takiej satysfakcji, jakiej moglibyśmy się spodziewać docierając do obecnego etapu po 20 latach od rozpoczęcia procesu transformacji.

Dlaczego? Otóż to, czego nam brakuje dzisiaj, to autentycznego społeczeństwa obywatelskiego. Odczuwamy niedostatek poważnej, autentycznej debaty o zasadniczych problemach Polski, oczekivalibyśmy także dzisiaj znacznie większej odpowiedzialności każdego Polaka za jego własne otoczenie i za jego własną małą Ojczyznę.

Demokracja ma, jak wiadomo, wiele wymiarów, ma różne oblicza. Demokracja, którą nazywam demokracją normatywną, formalną, demokracją zakodowaną w konstytucji i wielu ustawach, niekoniecznie przekłada się na realną demokrację. Bo przecież społeczeństwo demokratyczne – to też powiedzmy wyraźnie, choć brzmi to paradoksalnie – to niekonieczne społeczeństwo obywatelskie. Możliwość wzięcia we własne ręce współodpowiedzialności za Polskę i za swoją małą Ojczyznę przecież jeszcze wcale nie

oznacza automatycznie, że taka możliwość wzięcia współodpowiedzialności zostanie realnie wykorzystana. Nie oznacza też jeszcze przyjęcia, krótko mówiąc, realnego zaangażowania obywateli w to, co się wokół nich dzieje.

Stąd też nawiązanie do idei Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” w takim oto sensie, że uznaliśmy, tak jak kiedyś, przed 30 laty, za niezbędne wyjście nieco poza czysto formalne struktury, formalne sposoby komunikacji, po to, żeby zobaczyć naszą rzeczywistość z nieco innej perspektywy. Po to, żeby właśnie z innej nieco perspektywy spróbować dostrzec, co się dzieje w istniejących mechanizmach życia publicznego. Co się zaciera, co nie pasuje, co wymaga pilnej poprawy i innego podejścia.

Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” – chciałem to z całą mocą podkreślić – nie jest partią polityczną, nie jest nawet zaczątkiem partii politycznej, nie jest stowarzyszeniem, nie jest fundacją ani – dodajmy dla porządku, żyjemy wszak w gospodarce rynkowej – nie jest też spółką prawa handlowego. Jest tak jak kiedyś maksymalnie niesformalizowaną grupą dyskusyjną, a więc właśnie konwersatorium. To nawiązanie do konstrukcji dydaktyki uniwersyteckiej – na uczelniach tworzy się konwersatoria obok wykładów i seminariów – nie jest przypadkowe. Bo przecież chodzi w pierwszym rzędzie o wymianę myśli i doświadczeń, ale zarazem nie chodzi o to, by głosić definitywne i ostateczne prawdy w postaci aksjomatycznej.

To drugie po trzydziestu latach nawiązanie do idei starego Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” przejawia się w przyjętej formule działania obecnego DiP-u, która zakłada – tak jak kiedyś – pełną różnorodność po stronie uczestników konwersatorium. Różnorodność przekonań politycznych, upodobań, preferencji, profesji wykonywanej, a i stylu działania. Nie spotykamy się pod żadną wspólną, jednoczącą formułą polityczną. Jednoczy nas natomiast myśl, że musimy coś w naszej rzeczywistości zmieniać, że potrzebne są nowe idee, nowe impulsy. Łączy nas też autentyczny niepokój, że w Polsce nie we wszystkich sferach dzieje się dobrze.

Spróbujmy odpowiedzieć obecnie na pytanie: dlaczego przyjęte założenia i cele skłaniają do przyjęcia takiej właśnie formuły obywatelskiego zaangażowania, takiej formuły wyrażania troski o dobro publiczne? Otóż nie można tracić z pola widzenia faktu, że społeczeństwo polskie jest dzisiaj nieco zmęczone polityką, jest nawet do polityki zniechęcone; potwierdzają to liczne badania społeczne. Jak wynika na przykład z badań OBOP – sprzed kilku lat wprawdzie, ale sądzę, że niewiele się tutaj zmieniło – blisko 70% badanych wyraża kryzys zaufania do wszelkich form czysto politycznego działania, jedynie 30% wyraża inne przekonanie, i to niekoniecznie w sposób zdecydowany.

W naszym pierwszym raporcie: „Uwagi o stanie demokracji w Polsce”, zwracaliśmy uwagę na to, że te wyniki badań OBOP można interpretować różnie. Po pierwsze, jako przejaw alienacji klasy politycznej we współczesnej Rzeczypospolitej. Ale z drugiej strony można też interpretować je jako przejaw pewnej niedojrzałości samego społeczeństwa, które wydaje się coraz mocniej zagubione w coraz bardziej skomplikowanym gąszczu niejasnych rozwiązań instytucjonalnych. To społeczeństwo ciągle oczekuje, że ktoś może – ale dodajmy też – że ktoś powinien za nie, i bez jego udziału niestety, rozwiązywać realne problemy, które takich rozwiązań wymagają. Bez względu na poprawność takiej interpretacji wydaje się niewątpliwe, że zjawisko swoistego kryzysu zaufania, kryzysu zaufania do elit, tak czy inaczej rozumianych, towarzyszy nam na pewno w całym okresie transformacji.

Nie jest więc pozbawiona zasadności teza, że dzisiaj potrzebujemy w pierwszym rzędzie autentyzmu debat, autentyzmu debaty społecznej, debaty uwolnionej od konotacji i emocji politycznych, od doraźności bieżącego interesu.

Nie jesteśmy naiwni – polityka jest oczywiście niezbędnym komponentem, jest przesłanką skuteczności wszelkich działań na scenie publicznej. Bez polityki, wdrażanej poprzez demokratyczne instytucje, oczywiście nie ma szans na to, aby kształtować prawo, aby wpływać strategicznie na kierunki rozwoju naszego kraju.

Ale też pamiętajmy, że polityka ma swoje ograniczenia. Polityka ma bowiem zawsze swoje autonomiczne cele. Przede wszystkim polityka nigdy nie będzie drogą do osiągnięcia zakładanych celów, jeżeli nie zostanie wsparta właśnie tym autentycznym dialogiem i zaufaniem społecznym. Jeżeli, z drugiej strony, nie będzie wsparta na dobrze umocowanych i zobiektywizowanych analizach tych obszarów życia społecznego i gospodarczego, które pokazują różnorodne warianty, opcje, korzyści i negatywy proponowanych zmian. I o to właśnie staramy się w ramach naszej aktywności w ramach Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Naszym celem jest więc aktywizowanie społecznego dialogu – koniecznego elementu społeczeństwa obywatelskiego. Stan społeczeństwa obywatelskiego Rzeczypospolitej Anno Domini 2008, jak wspominałem przed chwilą, budzi niepokój. Nie chodzi już nawet o to, że ludzie odwracają się od polityki; bardziej chodzi o to, że nie przejawiają chęci angażowania się w autentyczną aktywność publiczną i nie chcą brać odpowiedzialności za swoje państwo zarówno w jego wymiarze ogólnym, jak i w wymiarze samorządowym, lokalnym.

Dobrą i doskonale znaną wszystkim państwu egzemplifikacją takiej tezy jest banalne przypomnienie absencji wyborczej, która przecież wciąż

utrzymuje się na niezwykle wysokim poziomie zarówno w wyborach ogólnokrajowych, jak i – może jeszcze w większym stopniu – na szczeblu samorządowym.

Naszym celem w tej sytuacji jest więc poszukiwanie i rozwijanie oraz wspomaganie takich rozwiązań, które będą stymulowały aktywność i pozwolą na odbudowanie więzi społecznej. Trudno się nie zgodzić z tezą, że Polska przechodzi przez cały czas długi, skomplikowany proces przekształcania państwa autorytarnego w demokratyczne państwo prawa. Jest to proces dokonujący się na poziomie świadomości obywatelskiej, ale także i rozwiązań instytucjonalnych.

W naszym pierwszym raporcie na temat stanu demokracji w Polsce, który pojawił się rok temu, pisaliśmy tak, cytując: „Sukces można osiągnąć jedynie drogą kolejnych kroków, zmieniając prawo, modyfikując funkcjonowanie instytucji publicznych, wspierając rozwój społeczeństwa obywatelskiego”. Trzeba budować demokrację utrwalając osiągnięte efekty, a jednocześnie trzeba weryfikować sposoby realizacji zajęć publicznych i dostosowywać się do zmieniających się potrzeb i okoliczności. Jest to wielkie wyzwanie i wielka historyczna odpowiedzialność władz państwowych i liderów politycznych. Od ich działań zależy bowiem przyszłość kraju i społeczeństwa.

Można tu dodać, że od tego zależy również, wiemy to na pewno dzisiaj, nasze miejsce w Europie i nasz wpływ na dalszy przebieg i kierunek procesów integracyjnych.

Raport o samorządności i demokracji lokalnej, który jest punktem wyjścia do dzisiejszej debaty, jest drugim w kolejności raportem Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” – po raporcie na temat stanu demokracji w Polsce. Chcę dodać, że po tych dwóch raportach Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” zajęliśmy się jeszcze innymi, bardzo ważnymi segmentami polityki państwa, sytuacji w Polsce, polityki zagranicznej. Ten raport został wydany kilka miesięcy temu pod kierunkiem pani profesor Ireny Lipowicz. Kolejny raport czy stanowisko Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” poświęciliśmy sprawie reform w służbie zdrowia. Jest również w przygotowaniu bardzo ważny, jak sądzę, raport dotyczący problemów edukacji w Polsce, reform szkolnictwa wyższego (ale nie tylko), a także wymiaru sprawiedliwości.

Wracając do raportu na temat samorządności i demokracji lokalnej. Ta kolejność – jest to akurat drugi w kolejności raport – nie jest dziełem przypadku, ponieważ z całą pewnością powodzenie w budowaniu nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego zależy w decydującym stopniu

od tego, jaka będzie dalsza strategia państwa w stymulowaniu aktywności na szczeblu samorządowym. I w tej dziedzinie przecież zrobiono już niemało.

Polska, dzięki zasadniczym reformom w tym obszarze, przełamuje utrzymujący się przez kilkadziesiąt lat monopol państwa komunistycznego we wszystkich dziedzinach aktywności politycznej. Identyfikujemy ten monopol tradycyjnie w pięciu grupach, jako monopol polityczny, władzy publicznej, własności publicznej, finansów publicznych, administracji publicznej. Otóż przełamywanie tego monopolu zmieniło oblicze Polski, ale nadal jednak czujemy wszyscy, że dzisiaj potrzebny jest nowy impuls w postaci dalszych istotnych reform instytucjonalnych, które umocnią standardy demokracji lokalnej i demokratycznego państwa prawa. Zgodnie z podstawowymi założeniami konstytucyjnymi, zgodnie z wyrażoną w art. 15 Konstytucji zasadą decentralizacji władzy publicznej oraz samorządności – art. 16, samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy, którą wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Kończąc wyrażam nadzieję, że dzisiejsza debata nad kształtem dalszych samorządowych reform ustrojowych odbywa się w dobrym momencie intensywnych prac ustawodawczych, które przecież w tym przedmiocie obecnie się toczą.

Idee zawarte w raporcie Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, mam taką nadzieję, okażą się przydatne dla lepszej identyfikacji najważniejszych wyzwań, przed którymi stoi dzisiaj samorząd terytorialny Rzeczypospolitej.

Chciałbym też skorzystać z okazji i w imieniu swoim oraz Rady Programowej Konwersatorium podziękować wysokiej Izbie, podziękować panu marszałkowi za zaangażowanie, podziękować za zaproszenie i organizację konferencji oraz objęcie nad nią swojego dostojnego współpatronatu. Dziękuję bardzo za uwagę.

## **Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski**

Panie Profesorze, dziękuję bardzo za referat.

Zanim oddam głos współorganizatorowi konferencji, chciałbym powitać trzy osoby, reprezentujące jak gdyby trzy szczeble. Zacznę od rządu. Pan minister Tomasz Siemoniak. Witamy serdecznie.

Po drugie parlament. Mówiliśmy cały czas o Senacie, a tymczasem jest wśród nas pan poseł Bronisław Dutka, który jest przewodniczącym Komisji



Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu. Senat i Sejm jednak pracują razem.

I po trzecie: chciałem powitać przedstawiciela najwyższego szczebla samorządu terytorialnego, jednego z marszałków województw, pana marszałka Marka Woźniaka z Wielkopolski.

Czyli mamy rząd, parlament i samorząd lokalny, o społeczeństwie obywatelskim już usłyszeliśmy.

Teraz poproszę o zabranie głosu pana profesora Regulskiego.

Prof. dr hab. Jerzy Regulski

## Samorządność i demokracja lokalna

Szanowni Państwo!

Dla mnie osobiście to dzisiejsze spotkanie dwóch instytucji: DiP i Senatu, ma specjalne znaczenie. Tydzień temu minęła 27. rocznica spotkania na forum DiP-u, gdzie była możliwość przedstawienia założeń reformy samorządowej i odbudowy samorządu terytorialnego. Było to 12 czerwca 1981 r. A potem było 8 lat pracy, którą prowadziliśmy wspólnie z Michałem Kuleszą, pracując nad stworzeniem tego modelu, który był później wprowadzony w życie na podstawie inicjatywy senackiej. Jej 19. rocznica przypada za parę tygodni, w końcu lipca. Mam w związku z tym emocjonalne powiązanie ze sprawą i cieszę się, że obie te instytucje są dzisiaj połączone.

Z raportu, który opracowaliśmy z panią Barbarą Imiołczyk, wymienimy dzisiaj kilka tez podstawowych, ze względu na ograniczenia czasowe. Ważniejsza jest dyskusja. Będziemy operować raczej hasłami, których uzasadnienie mogą państwo znaleźć albo w tekście, który został rozdany, albo na stronie internetowej (adres jest podany w materiałach), gdzie załączono również około 30 stron przypisów uzasadniających stwierdzenia, jakie są w tym tekście zawarte.

Z całości problemów koncentrujemy się dzisiaj na sprawie podziału władzy. Wiadomo, że państwo demokratyczne jest oparte na zasadzie podziału władzy, i wiadomo, że każdy kto ma władzę, nie lubi się dzielić z innymi. Jest to zjawisko charakterystyczne nie tylko dla Polski, ale w Polsce występuje to w sposób szczególnie groźny właśnie w okresie budowania państwa demokratycznego.

Wiadomo, że koncentracja władzy prowadzi do wszelkiego rodzaju wynaturzeń, władza absolutna korumpuje w sposób absolutny. Wiadomo, że

---

Prof. dr hab. Jerzy Regulski – prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

koncentracja władzy prowadzi do zagrożenia praw obywatelskich, gdyż człowiek jest wtedy uzależniony od decydentów, a nie od prawa.

Generalnie, mówiąc o podziale władzy na ogół się myśli o jej klasycznym trójpodziale na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. O tym bym dzisiaj nie chciał jednak mówić. Chcę mówić o tych innych podziałach, które są również istotne, a o których często się zapomina.

A w Polsce następuje – w ciągu tych 20 lat prawie budowania demokracji – zatarcie granic i przede wszystkim podstawowa sprawa: zatarcie granic pomiędzy poszczególnymi instytucjami, które zgodnie z zasadą pomocniczości powinny przejmować najwięcej zadań i odpowiedzialności tych instytucji, które są najbliższe obywatela.

Tymczasem instytucje – mówiąc popularnie – te wyższe, mają tendencję do przejmowania władzy. Mamy więc zatarcie władzy przede wszystkim pomiędzy sferą samorządową a sferą rządową. Wynika to z wielu powodów, ale chciałbym skoncentrować się na dwóch.

Pierwszy, o czym mówił pan profesor Safjan, to model państwa. Otóż odziedziczyliśmy w naszej mentalności państwo rozumiane w układzie PRL-owskim, państwo scentralizowane, w którym obowiązuje zasada jednolitej władzy państwowej. Mamy ciągle zapisaną w głowie pewną hierarchiczność władz, władzę wyższą i niższą.

Tymczasem mamy w świadomości publicznej nadal niejasną sytuację, dotyczącą modelu państwa. Czy państwo ma swoje własne interesy, czy jest po to, żeby kierować obywatelami, wskazywać im właściwe zachowania i zastępować obywateli w formułowaniu im celów? Czy odwrotnie: państwo ma służyć obywatelom i ma robić to, czego chcą obywatele?

Te dwa modele ciągle nie są jednoznacznie rozumiane. Szereg opcji politycznych bardzo wyraźnie optuje na rzecz państwa autorytarnego, państwa, które ma własne cele, państwa, które ma kierować obywatelami i wskazywać im to, co dobre, a określać również to, co złe i czego nie powinni robić. Ta opcja odegrała istotną rolę, o czym może pani Barbara Imiołczyk wie lepiej ode mnie, w czasie dyskusji na temat odtworzenia samorządu powiatowego i wojewódzkiego, kiedy to prawicowi posłowie bardzo wyraźnie mówili, że trzeba wzmocnić władzę wojewody, bo przekazanie władzy marszałkom grozi rozpadem państwa.

Pamiętam, jak jedna z posłanek dowodziła, że nadanie samorządności województwom doprowadzi do tego, że na przykład marszałek olsztyński zawrze porozumienie z Kaliningradem i stworzą wspólne państwo.

Można więc mówić dużo bzdur, o tym się później nie pamięta, ale skutki takich wystąpień czujemy wszyscy. A więc problem: jakie państwo ma być?

Obywatelskie czy autorytarne? Ta sprawa, powtarzam, nie jest w świadomości społecznej jednoznacznie określona.

Chciałem podkreślić, że dążenie do autorytaryzmu oznacza brak zaufania do społeczeństwa. Oznacza, że tylko politycy szczebla centralnego i urzędnicy najwyższego szczebla mogą określić, co ludziom jest potrzebne. Ten brak wiary odczuwaliśmy przez cały czas, nawet w momencie tworzenia samorządów, kiedy to mówiono, że społeczeństwo nie dorosło.

Drugą rzeczą, na którą chciałem zwrócić uwagę, jest przeciwstawność układu resortowego państwa i układu opartego na układzie terytorialnym. PRL była oparta na resortach i na wiązaniu ludzi z miejscem pracy. Tam były związki zawodowe, tam była partia, tam się robiło kariery, tam uzyskiwało się przydziały samochodów czy mieszkań. Nie istniała organizacja społeczeństwa wokół miejsca zamieszkania. A samorządność polega właśnie na organizacji ludzi wokół miejsca zamieszkania, bo wszyscy, niezależnie od zawodu, mamy te same potrzeby.

Ta konfrontacja układu resortowego i układu terytorialnego trwa do dziś. Resorty są podstawową siłą przeciwstawiającą się wszelkim formom decentralizacji. Bo wzmocnienie układu terytorialnego powoduje automatycznie ograniczenie uprawnień resortu. Tę sprawę trzeba mieć cały czas w świadomości, wiedzieć, że ona jest groźna. Szczególnie groźne były sytuacje, w których resorty przydzielano niejako w pacht poszczególnym partiom. Wtedy siła partii zależała od stopnia rozwoju resortu, czyli miał on siłę do dawania pieniędzy i obsadzania stanowisk.

Upartyjnianie poszczególnych ministerstw prowadziło oczywiście do ograniczania możliwości rozwoju samorządności i decentralizacji państwa. Wynika z tego kilka podstawowych tez. Jeżeli chcemy budować państwo obywatelskie, oparte na samorządności, jeżeli wierzymy, że ludzie potrafią określać swoje cele i swoje potrzeby, to trzeba ograniczyć działanie państwa do tych dziedzin, w których państwo jest potrzebne. Państwo w Polsce ma być silne, ale siła państwa nie polega na tym, żeby przyjmować jak najwięcej kompetencji pod swoje skrzydła, tylko na tym, żeby swoje obowiązki dobrze wypełniać. I dlatego trzeba się skoncentrować na tym, co państwo może i powinno robić w stosunku do obywateli. Trzeba wszystkie instytucje, które są związane przez resorty lokalne, oddać władzom terenowym.

Nie ma powodu tolerować sytuacji, że ministerstwo kultury ma kilkaset instytucji, którymi zarządza bezpośrednio, że ministerstwo rolnictwa – nie wiem, w jakim stanie jest sprawa – chce przejąć szkoły rolnicze, zabrać je samorządom. Nie ma powodów, żeby cały szereg instytucji państwowych,

centralnych zarządzał instytucjami, którymi zarządzać nie powinien. Jest oczywiste konieczność zespolenia administracji terenowej w rękach wojewodów i starostów oraz likwidacja administracji specjalnych, podporządkowanych bezpośrednio poszczególnym resortom.

Ale koncentrując uwagę na relacjach między rządem a samorządem trzeba pamiętać, że zasada pomocniczości wymaga również, aby kompetencje w ramach sektora samorządowego były przekazywane w dół. Tymczasem mamy tendencję do centralizacji również w ramach gmin, powiatów oraz województw, dążenie do przejmowania swoich kompetencji i opór przed przekazywaniem innych poszczególnych funkcji w dół – do gmin, miast, a więc jak najbliżej obywateli.

Istnieje również problem tworzenia zbędnych podziałów. Jeżeli gminy i powiat łącznie mają obsługiwać bezpośrednie potrzeby ludności, to trzeba instytucjonalnie stworzyć warunki do współpracy tych dwóch organizacji. Tymczasem obecna zasada całkowitej autonomii, całkowitego rozdziału gmin od powiatów prowadzi do niepotrzebnych napięć i kontrowersji. Znowu wraca pytanie hierarchiczne: kto ważniejszy? Wójt czy starosta?

Powinno się stworzyć ramy instytucjonalne dla łączenia instytucji, tak aby mogły one wspólnie wykonywać wspólne zadania. Jest oczywiście problem, jak to zrobić.

Również podział władzy w układach samorządowych powinien przebiegać pomiędzy sferą polityki lokalnej a sferą administracji. Dzisiaj mamy sytuację, że te granice się zacierają. Niedobrze jest, jeżeli prawa obywateli zależą od decyzji polityków lokalnych, bo przecież wójt czy burmistrz wybierany w wyborach bezpośrednich jest lokalnym politykiem; to jest ten człowiek najmądrzejszy we wsi, taki, do którego mamy największe zaufanie.

Jest też problem wzmocnienia znaczenia dokumentów strategicznych, strategii rozwoju, stworzenia mechanizmów kontroli nad wójtami i burmistrzami, dotyczących realizacji polityki, profesjonalizacja i niezależność administracji lokalnej, która mogłaby tutaj ratować prawa obywateli przed wpływami politycznymi.

Kończąc, chciałbym zwrócić uwagę jeszcze na dwie sprawy. Pierwsz to problem sądownictwa administracyjnego. Istnieje duży problem: czy administracja lokalna, władze lokalne mają być traktowane wyłącznie jako administracja, więc ma ona działać tylko opierając się na prawie? Czy też są to jednostki autonomiczne, prowadzące działalność wykraczającą poza *sensu stricto* decyzje administracyjne, wobec tego mogące działać w ramach prawa? Działalność sądów administracyjnych w wielu przypadkach staje

się hamulcem rozwoju. Wydaje mi się, że trzeba się zastanowić, w jaki sposób tę sprawę rozwiązać, aby z jednej strony istniała kontrola sądowa, a z drugiej strony, aby nie było sytuacji, że w tych samych sprawach poszczególne sądy decydują w sposób całkowicie różny, że zachodzi niejednoznaczność oceny.

Z drugiej strony mamy sytuację, w której pozbawia się wójtów i burmistrzów prowadzących działalność gospodarczą prawa do podejmowania ryzyka, gdzie nie można karać za pomyłki czy za porażki w działalności gospodarczej.

Sądzę, że te sprawy będą przedmiotem dyskusji. Chciałem jeszcze poprosić panią Barbarę Imiołczyk o uzupełnienie tej problematyki.

Dr Barbara Imiołczyk

## Samorządność i demokracja lokalna

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Skupię się na przedstawieniu tezy generalnej, która jest związana z hasłem „społeczeństwo obywatelskie” i z budową społeczeństwa obywatelskiego. Następnie chciałabym pokrótce przedstawić, jakie warunki są konieczne do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, i kilka propozycji, co należy robić.

Teza generalna i nasza troska o rozwój społeczeństwa obywatelskiego wynika z faktu, że uważamy, iż demokracja lokalna – bo na tym poziomie chcę się zatrzymać – jest wtedy efektywna i wtedy dojrzała, kiedy członkowie wspólnot lokalnych, a więc mieszkańcy gmin, powiatów i województw są zintegrowani i mają poczucie wpływu na sposób rozwiązywania ich własnych spraw. To poczucie wpływu jest bardzo istotne – podkreślam to – i nie jest ono kwiatkiem do kożucha, to nie jest coś, co można dodać do inwestycji, do oczyszczalni ścieków i do budowy kanalizacji. Ono, tak samo jak sprawna komunikacja, czyste środowisko, dobre szkoły – decyduje o jakości naszego życia.

I pan marszałek Marek Ziółkowski, i pan profesor Marek Safjan mówili o tym, że nie możemy być zadowoleni z poziomu rozwoju naszego społeczeństwa obywatelskiego. Co bowiem jest absolutnie konieczne, aby demokracja lokalna mogła być uznana za dojrzałą i efektywną w takim sensie, w jakim to przedstawiłam? Aby członkowie wspólnot lokalnych mieli wpływ i poczucie wpływu na to, co się w tych wspólnotach dzieje?

Po pierwsze: i władza lokalna, i administracja publiczna musi być powszechnie rozumiana tak, jak to jest zawarte w ustawie o samorządzie terytorialnym. Musi wypełniać rolę pomocniczą wobec społeczności lokal-

---

Dr Barbara Imiołczyk – prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

nej. Nie może, na wzór administracji rządowej, którą często oskarża się o zawłaszczanie władzy, uzurpować sobie prawa do podejmowania decyzji bez konsultacji społecznych, i wykonywania pewnych zadań za mieszkańców nawet wtedy, kiedy grupy lokalne, grupy nieformalne, organizacje społeczne czy jednostki pomocnicze mogą te zadania wykonywać lepiej, w sposób bardziej dla siebie zrozumiały. Samorząd jest określony w ustawie o samorządzie terytorialnym jako wspólnota mieszkańców. Ale jeżeli zapytają państwo dzisiaj mieszkańców gmin, jak rozumieją słowo „samorząd”, usłyszycie odpowiedź: samorząd to wójt, prezydent, urząd, sekretarz. Samorząd przez 20 lat przestał nam kojarzyć się ze wspólnotą mieszkańców; samym mieszkańcom tak się nie kojarzy. To jest bardzo, bardzo groźne zjawisko.

Samorządna Rzeczpospolita to Rzeczpospolita oparta na współrzędzeniu, współdecydowaniu mieszkańców wszędzie tam, gdzie mogą oni wziąć na siebie odpowiedzialność.

Drugim warunkiem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest taki sposób sprawowania władzy i działania administracji publicznej, który temu rozwojowi sprzyja. Władza i administracja muszą być profesjonalne, przewidywalne, przejrzyste, rozliczalne oraz podejmować decyzje w sposób zrozumiały i komunikatywny dla lokalnej społeczności. Jak wiele elementów naszej władzy publicznej działa w ten sposób? Na pewno są takie, które bardzo wiele w tym kierunku zrobiły.

Sądzę, że można do tego grona zaliczyć wójtów, burmistrzów i prezydentów, którym zaufało 90, 80, 70% mieszkańców.

Trzecim warunkiem, trudnym do spełnienia (dlatego że zaniedbanym, w sposób systemowy, w ciągu ostatnich 20 lat transformacji), jest posiadanie przez obywateli odpowiedniego poziomu wiedzy o demokracji, umiejętności korzystania z instrumentów demokracji, z instytucji demokratycznych, umiejętności korzystania ze swoich praw, jak również odpowiedni poziom kapitału społecznego. Kapitału społecznego rozumianego jako zdolność i umiejętność współpracy, współdziałania, kooperacji i zaufania.

Podkreślam znaczenie zdolności do współpracy. Jeśli zagłębią się państwo w analizy dotyczące dowolnej sfery naszego życia: od sprawności funkcjonowania administracji publicznej po analizę systemu edukacji, wszędzie natraficie na stwierdzenie, że hamulcem rozwoju jest nieumiejętność współpracy, niechęć do współpracy, brak kooperacji.

To są trzy warunki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jest ich na pewno więcej, ale wymieniłam te, które uważam za kluczowe.



Istotne jest, aby i władza lokalna, i administracja robiły mieszkańcom miejsce do współrzędzenia. Dobrym przykładem są podjęte w ostatnim czasie w Poznaniu próby decentralizacji i przekazania jednostkom pomocniczym dużych kompetencji i pieniędzy. Takim przykładem są w wielu gminach wiejskich organizowane dla sołectw konkursy na najlepszą inicjatywę sołecką. Okazuje się, że mieszkańcy potrafią w ramach konkursów wybudować nawet świetną lokalną drogę, z bardzo tylko niewielką pomocą wójta. Że sami, jeśli chcemy, jeśli mamy na to miejsce – potrafimy całkiem dobrze realizować zadania. Że o rozwój lokalny dbają nie tylko władze i administracja, ale również grupy lokalne.

Gdyby wszędzie działała profesjonalna, przewidywalna administracja, podejmująca decyzje w sposób zrozumiały, gdyby władza publiczna zechciała ze swoją społecznością lokalną wspólnie rozwiązać problem sieci szkół, nie byłoby protestów w zamykanych szkołach, głodówek, okupacji szkół i urzędów.

Propozycje – co należy robić, aby wpływać na rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Pierwszą propozycję adresuję do rządu i parlamentu.

Potrzebny jest czytelny sygnał, iż programem tego rządu i parlamentu jest budowa państwa obywatelskiego, a następnie stworzenie programu budowy państwa obywatelskiego i społeczeństwa obywatelskiego. Inaczej nie bardzo rozumiemy, czy ustawa o funduszu sołeckim i ustawa o rozwoju miast i obszarów metropolitalnych wynikają z szerszej polityki? Czy są to pomysły, które gdzieś, kiedyś, przez kogoś zostały wymyślone i teraz się je realizuje? Czy jest to przypadek, czy część większej całości?

Po drugie: przejrzeć ustawodawstwo pod kątem istniejących w nim barier rozwoju społecznego, barier atomizujących i uniemożliwiających współpracę międzysektorową, ale i wewnątrz sektorów. Trzeba systematycznie te bariery eliminować. Przykłady barier są liczne – i myślę, że usłyszymy o nich jeszcze w dzisiejszej dyskusji.

Po trzecie: opracować i wdrożyć standardy dobrego rządzenia z udziałem wspólnot lokalnych, czyli zarządzania partycypacyjnego.

Po czwarte: wykorzystać lata 2008 – 2013 do inwestowania w kapitał społeczny, zwłaszcza w umiejętność współpracy, w tym w edukację młodzieży i nauczycieli. Opracować i wdrożyć standardy dobrego rządzenia z udziałem wspólnot lokalnych, czy rządzenia partycypacyjnego. Nie będę się nad tym rozwodzić, wszyscy państwo wiecie, co to znaczy.

Myślę, że po 20 latach budowy wolnej Rzeczypospolitej możemy krytycznie spojrzeć na decyzje sprzed 20 lat, kiedy założyliśmy, że społeczeń-

stwo obywatelskie będzie się rozwijało samo. I ono się rozwijało, głównie przy wsparciu organizacji pozarządowych za pieniądze amerykańskie albo z państw Unii Europejskiej.

Dzisiaj, po 20 latach, uważam, że należy zweryfikować tamte założenia i powiedzieć, że jest nam potrzebny kompleksowy program edukacji obywatelskiej i kompleksowy program rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Pamiętam, jak na początku lat dziewięćdziesiątych bardzo często mówiło się, że zapewniłmy ludziom wolność, możemy zapewnić swobody gospodarcze i państwo prawa. Ale zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego jest możliwe dopiero za kolejne pokolenie.

Uważam, że czas zweryfikować tę tezę z lat dziewięćdziesiątych. I o to zwracam się również do rządu, parlamentu i nas tu obecnych. Dziękuję.

**Prof. Michał Kulesza**

## **Reforma decentralizacyjna – zagadnienia doktrynalne**

Panie Marszałku! Drodzy Państwo!

Chciałbym zacząć od stwierdzenia, które być może dla części z państwa będzie nowe, że problem sporu doktrynalnego pomiędzy centralizmem a decentralizacją nie jest wcale kwestią ostatnich lat, że nie pojawił się po roku 1989. Taki spór toczył się w Polsce w doktrynie międzywojennej i w ówczesnym państwie polskim, w którym również występowały bardzo różne tendencje w tym zakresie. Są dwa, kluczowe być może, nazwiska w polskiej doktrynie prawa samorządu terytorialnego: profesor Bigo i profesor Panejko. Byli to również wielcy oponenti w owym sporze: decentralizacja – centralizacja. Ten spór był opakowany w pytanie o to, czy samorząd ma w sobie autonomię społeczną – jest zatem przejawem życia zbiorowego; oczywiście ponadto jest także produktem instytucjonalnym, prawnym, czy też samorząd jest wyłącznie formą organizacji wykonywania zadań publicznych przez państwo.

Innymi słowy, czy istnieje jakiś duch Boży w społeczeństwie i można mówić o prawie naturalnym do samorządu, chociaż we współczesnym czasie już wykonywanym z pomocą instytucji prawnych, czy też w istocie rzeczy jedynym suwerenem i dawcą wszelkiego dobra albo zła w tej materii jest państwo jako takie, ustawodawca.

Rewolucja francuska przyniosła znaną zasadę zwierzchności narodu i jednocześnie przełożyła się ona potem na rozwiązania prawne w taki właśnie sposób, że w istocie rzeczy nie ma prawa poza parlamentem i nie ma praw poza ustawami parlamentarnymi. Pewnie tak jest, bo żyjemy w świecie, w którym rzeczywiście prawo naturalne zostało, przynajmniej przez nie-

---

Prof. Michał Kulesza – kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

których, odesłane do lamusa. Ale również tak wcale nie jest, dlatego że także prawo międzynarodowe uznało zasady prawa naturalnego i je skodyfikowało współczesnym językiem w różnych bardzo ważnych dokumentach podstawowych, takich jak: prawa człowieka i obywatela itd., itd., takich, między innymi, jak choćby ta nasza Europejska Karta Samorządu Lokalnego itd.

Te prawa naturalne, chociaż odbierają im dzisiaj prawo samoistnego działania i oddziaływania na rzeczy, znalazły wyraz w porządku prawnym kraju, Europy, świata. I przez to jakby znowu wracamy do prawa naturalnego. Tylko w innej – powiedziałbym – technologii informacyjnej.

Problem: państwowa czy socjologiczna społeczna doktryna samorządowa, jest oczywiście dzisiaj w Polsce widoczny. Niestety, bardziej jest widoczny jedynie w sferze polityki, gdzie spór toczy się od roku 1989 – i jest to spór ostry pomiędzy politykami różnych opcji, z których jedni są za decentralizacją, inni też, ale jednak państwo musi tutaj na wszystkim trzymać rękę. Pan marszałek na początku wspominał o tym wielkim dylemacie politycznym państwa polskiego.

Ale niestety gorzej jest z doktryną współczesną. Polska doktryna samorządu terytorialnego – powiem to, bo jestem członkiem tego świata, świata uniwersyteckiego – jest miętka, jest raczej opisowa. Tak sądzę, tak mi się wydaje, że nie ma w literaturze polskiej z tego zakresu wielu takich opracowań, które stanowią intelektualny fundament myślenia o samorządzie. Są to raczej rzeczy z pamięcią zwrotną, rzeczy wsteczne, to znaczy opisujące, niekiedy wspaniale. Niewiele jest zaś prac, które można byłoby pokazać jako przykład konceptualnego patrzenia na samorząd, patrzenia ku przyszłości. Mamy coś, co już osiągnęliśmy. Zasada pomocniczości, decentralizacja, gmina, konstytucja – to wszystko mamy. I co dalej? Jak to będzie jutro, jak to będzie pojutrze? Bo w pewnej przekorze do tego, co mówili tutaj moi przedmówcy, wcale nie uważam, że zasada decentralizacji, zasada pomocniczości, tak pięknie wpisana do Konstytucji, załatwia nam problem. Nawet ośmielę się powiedzieć, że wręcz odwrotnie – one go dopiero zaogniają. Dlatego że mają taką podstawę doktrynalną, że wspólnota lokalna, że samorząd, że decentralizacja, że zasada pomocniczości, zasada aktywnego społeczeństwa, że wreszcie demokracja, jako pewne *fundamentum regnorum* we współczesnym państwie.

Po drugiej stronie niejako pojawia się pytanie o sprawność, o skuteczność. Ośmielę się zauważyć – mój głos jest chyba czwarty dziś z kolei – te słowa tutaj nie padały. Skuteczność, efektywność...

(Wypowiedź poza mikrofonem: Padły.)

Ale w jakimś sensie padły, chciałbym zapytać?

Samorząd nie jest przecież celem samym w sobie regulacji konstytucyjnej i państwowej. Celem jest jego skuteczność, jest realizacja praw obywatelskich, zadań publicznych, zaspokajanie potrzeb zbiorowych itd. A więc w istocie nie budujemy samorządu dla samorządu, żeby się pochwalić, jaki to on piękny i ile już nabudowaliśmy tych samorządów, tylko zakładamy, że ma się to przyczynić do skutecznego realizowania różnych zadań publicznych dla dobra powszechnego, dla dobra zbiorowego. Tym dobrem zbiorowym są zadowoleni obywatele. Oczywiście, samo zadowolenie obywateli nie jest tym jedynym celem, chociaż politycy patrzą na słupki i widzą zadowolenie obywatela w słupkach poparcia. Lecz chodzi właśnie o funkcjonowanie różnego rodzaju społeczności, o to, czy ja mogę być dumny z mojego miasta, czy ono mi się podoba, czy chciałbym tutaj kogoś zaprosić, pokazać, jak to wspaniale działa. Czy raczej mówię: no tak, byłem w Irlandii, czy gdzieś tam... – i tam to dopiero działa.

My nie bardzo mamy się czego wstydzić. Polski samorząd naprawdę umie pokazać, że działa tu tak samo jak gdzie indziej. Również w sferze organizującej, takiej, gdzie mówimy nie tylko o wykonywaniu zadań samorządowych, ale o organizowaniu całej tej przestrzeni, gdy – od niedawna – mówimy o samorządzie regionalnym, samorządzie województwa.

Uważam, że te postępy są ogromne. Co prawda na mocy Konstytucji i na mocy naszego rozumienia świata Polska jest krajem jednolitym, a więc nasz samorząd nie aspiruje do autonomii ustawodawczej, ale nie oznacza to, że ma małe uprawnienia, realizując je przy innych podstawach prawnych.

Kto trochę na tej sali starszy, pamięta rok 1998 i to, że wówczas założony samorząd województwa, samorząd regionalny był wtedy zaledwie projektem cywilizacyjnym. Czyli był tym, co zapisano na pięciu czy sześciu stronach ustawy i niczym więcej. Po prostu nie było takiego tworu, bo myśmy w Polsce, poza Ziemią Zachodnimi, czyli wielkim województwem poznańskim, autonomią śląską, województwem pomorskim, nie mieli nigdy – chyba że wrócimy do czasów I Rzeczypospolitej – samorządów w skali regionalnej. A więc stworzyliśmy po roku 1998 coś zupełnie nowego. I samorząd wojewódzki, i samorząd regionalny z niczego, od zupełnego zera, stał się dzisiaj ważnym czynnikiem zarządzania sprawami publicznymi. A poprzez przynależność Polski do Unii Europejskiej jest to czynnik posiadający również ogromną gestię decyzyjną – poprzez pieniądze.

Chciałbym tu wrócić do kwestii sprawności, dlatego że kiedy mówimy dzisiaj o doktrynie na przyszłość, wydaje mi się, że w tym miejscu tkwią największe zagrożenia dla samorządu.

Postawię taką tezę: brak skuteczności i sprawności samorządu w rozwiązywaniu spraw publicznych będzie skutkował nawrotem centralizmu państwowego. To jest bardzo proste. Jeżeli gmina nie jest w stanie współpracować z gminą, jeśli na terenie dużej aglomeracji miejskiej, na terenie wszystkich dużych aglomeracji miejskich w Polsce nie udało się wykreować takiego mitycznego celu, jakim jest bilet metropolitarny, bo go nigdzie w Polsce nie ma – to oznacza, że samorząd w wielu swoich przejawach jest po prostu niesprawny. Pojawiają się pytania: to może by wojewoda wprowadził taki bilet metropolitarny? Albo minister transportu, bo on chyba umiałby to zrobić.

Dzisiaj jesteśmy na takim etapie przekształceń ustrojowych państwa, że urządzenie zdecentralizowane mamy już zbudowane. Jest pytanie o jego stabilność, jest pytanie o jego trwałość. Tu liczne pretensje do Trybunału Konstytucyjnego, ale już nie mogę tego rozwijać, bo nie ma na to czasu. Wydaje się zaś, że położenie nacisku na decentralizację jako taką, tylko na decentralizację – bez uwzględnienia wspomnianych tutaj już przez przedmówców mechanizmów współdziałania, współpracy w systemie samorządowym, rozwiązywania zadań w skali ponadlokalnej przez instytucje, porozumienia i inne mechanizmy współpracy – będzie formą i przeszkodą, a zatem będzie powodowało wzrost nacisku na recentralizację – i to z przyczyn obiektywnych, a nie dlatego, że jakaś partia tak chce lub woli czy uważa. Nie, po prostu samorząd będzie się okazywał w wielu dziedzinach niesprawny.

Jeszcze jedna rzecz, o której muszę na końcu koniecznie powiedzieć. Polski samorząd rozwija się pięknie od prawie 20 lat, ale w polskiej administracji nie istnieje takie pojęcie jak pojęcie „standardów administracyjnych i standardów usług publicznych”. Jeżeli takiego pojęcia nie ma, to nie ma budżetu zadaniowego, to nie ma także zasady adekwatności z art. 167 Konstytucji, bo nie ma miary pieniądza potrzebnego do realizacji zadań. I to jest drugi aspekt, oprócz braku efektywności, który widzę jako poważne zagrożenie rozwoju polskiego samorządu. Współpraca, raczej jej brak – i brak standardów administracyjnych i standardów usług publicznych. Dziękuję państwu za uwagę.

Tomasz Siemoniak

## Rządowy program przekazywania kompetencji samorządom

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Organizatorzy konferencji poprosili mnie o jeden z najbardziej praktycznych referatów, które tutaj dzisiaj będą wygłoszone, z racji tego, że mamy zaszczyt i przyjemność tymi właśnie sprawami zajmować się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od razu sprostuję to, co mówił pan profesor Regulski. Jest taki jeden resort, który jest za decentralizacją. To jest właśnie MSWiA, więc tutaj może nie jest tak źle z tą Polską resortową.

Chcę powiedzieć o tym, że – może też trochę nawiązując do tego, o czym mówiła pani prezes Barbara Imiołczyk – zawsze jest kwestia oceny, czy sygnały są czytelne, czy nieczytelne. W moim odczuciu, w odczuciu urzędnika, te sygnały są bardzo mocne i czytelne, począwszy od *exposé* pana premiera Donalda Tuska poprzez uchwałę rady Ministrów z 22 stycznia, gdzie bardzo mocno zostały wskazane kierunki dalszej reformy administracji, dokończenia reformy administracji publicznej, także z dość silnym stanowiskiem ideowym, pokazującym, o co tutaj chodzi. I tam padają słowa o społeczeństwie obywatelskim.

Myślę też, że osobista dwukrotna już obecność premiera Donalda Tuska na posiedzeniach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wskazuje, że dla obecnego rządu jest to jedna z priorytetowych spraw. Zresztą nie jest tak, że dopiero w *exposé* po raz pierwszy o tym była mowa. Premier Donald Tusk od lat znany jest ze swego sprzyjania samorządności, decentralizacji, wprowadzeniu bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza, prezydenta. Tutaj jego udział był – co pewnie wszyscy pamiętamy – bardzo

---

Tomasz Siemoniak – sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

duży. Może jest to także kwestia jeszcze większej promocji tych działań. Ale wydaje mi się, że jeśli spojrzeć na bilans ostatniego półrocza, na intensywność prac i bliskość współpracy z przedstawicielami samorządu – to ten efekt jest tutaj naprawdę znaczący; zresztą są to nie tylko dyskusje.

Pod koniec maja na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przedstawiliśmy projekty ustaw, które były zapowiedziane w styczniowej uchwale Rady Ministrów, odnoszące się do przekazania kompetencji, decentralizacji, jak również dopełniające ten pierwszy pakiet niezbędnymi rozwiązaniami, o jakich mówił przed chwilą profesor Michał Kulesza, mianowicie takimi rozwiązaniami, które będą sprzyjać współpracy samorządów. To jest wspomniana już tutaj ustawa o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych, i ustawa o funduszu sołeckim.

Są to oczywiście rozwiązania, które w różnych debatach i dyskusjach pojawiały się od lat, rozwiązania realizujące postulaty, które pojawiały się od lat. Ale proszę docenić, że pojawiają się one jako projekty rządowe, wsparte autorytetem Rady Ministrów – i w takim trybie będą kierowane do Sejmu. Już nikt tutaj nie walczy o palmę pierwszeństwa, kto pierwszy co wymyślił, ale ważne jest, kto co będzie chciał zrobić.

Chcę wspomnieć – będzie o tym mówił na pewno szerzej minister Leszek Kiewicz – że również te projekty, nad którymi on pracował, a Rada Ministrów jeden przyjęła, a drugi też już przyjęła, o służbie cywilnej i o pracownikach samorządowych – też wynikają z tej uchwały i też już są konkretnymi projektami; jeden jest w parlamencie, a drugi wkrótce się w nim znajdzie.

Myślę więc, że przy różnych kłopotach, trudnych dyskusjach bardzo posuwamy się od kilku miesięcy do przodu. Zresztą, co jest wiadome powszechnie, ale o tym wspomnę, ze znakomitym i ogromnym udziałem profesora Michała Kuleszy, który pełni rolę doradcy społecznego wicepremiera i jest codziennym aktywnym uczestnikiem tych naszych prac i dyskusji.

Chciałbym więcej powiedzieć o przekazywaniu kompetencji. Dwa duże ruchy już nastąpiły: pierwszy krok to rok 1990, potem rok 1998 – i różne inne ruchy kompetencyjne, które w ciągu ostatniego dziesięciolecia miały miejsce. Ostatni w styczniu tego roku, kiedy pewne kompetencje z dziedziny ochrony środowiska były przekazane przez wojewodów marszałkom. Spotkaliśmy się więc, jeśli chodzi o przenoszenie tych kompetencji, z takim problemem, że zostało dla nas wszystko to, co było za mało efektywne czy za małe, czy nie bardzo było wiadomo, co z tym zrobić, a było opisane w ponad trzystu trzydziestu ustawach, które regulują działalność administracji rządowej.



Proszę sobie wyobrazić skalę tej żmudnej pracy, która przed nami stanęła, żeby – artykuł po artykule – dobierać się do różnych spraw, które tak naprawdę nie są wiedzą opinii publicznej, a administracji rządowej robią wiele kłopotu – i czasami są kompetencjami zupełnie zbędnymi. Choćby na przykład to, że wojewoda w każdym przypadku musi dopisać się do wniosku wójta, prezydenta, burmistrza do prezydenta o medal za długoletnie pożycie małżeńskie. I tak wojewoda mazowiecki spędza przy tym półtorej godziny w tygodniu. Nie sprawdza tego, nie ma tu w ogóle żadnej kompetencji; musi się po prostu dopisać. Siedzi i własnoręcznie przez półtorej godziny podpisuje. Wojewoda w mniejszym województwie ma pewnie mniej takich wniosków.

Żartowaliśmy, żeby w ustawie kompetencyjnej podwyższyć limit wieku, jeśli chodzi o medal za długoletnie pożycie, do 70 lat. Ale w rezultacie po prostu wykreśliliśmy tę kompetencję wojewody. To jest sprawa szczegółowa, jednak zaryczam państwu, takich spraw są dziesiątki i mamy nadzieję, że przy okazji tego działania legislacyjnego uda się je uporządkować.

Do dużych rzeczy, które są zapisane w tych projektach, należą kompetencje z zakresu pomocy społecznej. To jest największy i najtrudniejszy obszar w tym trzecim kroku reformy, który będzie przeniesiony z odpowiedzialności administracji rządowej do samorządów. Również kompetencje związane z ochroną środowiska. Chodzi tutaj głównie o parki krajobrazowe, które przejdą w kompetencję samorządów wojewódzkich. Są też sprawy z dziedziny rolnictwa. Ośrodki doradztwa rolniczego to także jest dość znaczące może nie obciążenie, ale dość znaczący obszar pozostający w gestii wojewody.

W założeniu, które sobie przyjęliśmy i które zostało zapisane w uchwale Rady Ministrów, wojewoda ma być reprezentantem rządu w terenie, co jest jasne, ma odpowiadać za nadzór prawny nad samorządami. To jest jakby podtrzymanie tej kompetencji, którą wojewoda ma.

Myślę, że po pewnym nadużywaniu tej kompetencji w poprzedniej kadencji doprowadziliśmy do stanu, że interwencje wojewodów są interwencjami rzeczywiście w sprawach formalnych, a nie są takim gnębieniem przeciwników politycznych. Zresztą chcę tutaj podkreślić, że z grona szesnastu nowych wojewodów czternastu wywodziło się wprost z samorządu. To są samorządowcy, którzy pracowali w samorządzie, w różnych miejscach: starostowie i wicemarszałkowie, burmistrzowie – i którzy bardzo dokładnie wiedzą, na czym polega samorząd i wiedzą, bo wyraźnie to im zostało powiedziane, niezależnie od różnych regulacji, że są po to, żeby być partnerami dla samorządów różnych szczebli.

Wydaje się więc, że ta ważna praktyka w tym obszarze znacząco się zmieniła, ten nadzór – dopełniany jeszcze dwoma ważnymi instytucjami, mianowicie regionalnymi izbami obrachunkowymi i samorządowymi kolegiatami odwoławczymi – stanowi taki trójkąt, który pewnie wymaga jeszcze różnych korekt, ale jest docelowym, w naszym odczuciu, modelem nadzoru nad działalnością samorządów, ściśle opisanym w ustawach i procedurach.

Następna ważna kompetencja wojewody, jaka pozostaje, to zarządzanie i bezpieczeństwo kryzysowe. Jest to rzecz chyba niewymagająca specjalnej dyskusji. Służby, które za to odpowiadają, są służbami głównie rządowymi i praktyka, także ostatnich miesięcy, pokazuje, że to właśnie wojewoda jest tym miejscem, w którym najlepiej spinają się różne zadania w tym zakresie. Również nadzór nad majątkiem Skarbu Państwa; tutaj wojewoda pozostaje w roli, którą w tej chwili sprawuje.

Chciałem powiedzieć, że przy okazji przygotowywania tego projektu Polska resortowa, o której tutaj była mowa, przypuszczała i przypuszcza ataki na to, żeby jak najwięcej inspekcji czy różnych administracji odłączyć od wojewodów; żeby były one kierowane bezpośrednio z Warszawy. Walczymy o to, żeby tak nie było; oczywiście tutaj argumentów jest bardzo dużo. Jako następny krok planujemy też zespolenie administracji i służb na poziomie starosty. Tutaj słyszymy wszystkie możliwe tradycyjne argumenty o tym, że jeżeli komendant straży czy komendant policji będzie w jakiś sposób bardziej zależny od starosty, to będzie musiał przymknąć oko na pijanego radnego czy na brud w przedszkolu. Te argumenty są argumentami, które – jeśli zajrzeć do starych artykułów, przeglądów prasy z okresu poprzednich dużych ruchów reformatorskich – wracają właściwie w identycznej postaci.

Walczymy o to, i oczywiście jestem spokojny, że tę walkę wygramy, ponieważ tutaj generalna filozofia jest taka, że lepiej, aby starosta i wojewoda doglądał różnych służb, niż żeby to były narady, organizowane gdzieś w Warszawie raz na pół roku czy na rok – i byłby praktycznie bardzo luźny nadzór. Ten dylemat jest dość łatwy do rozstrzygnięcia.

Swoją drogą uważamy, to jest nasz plan na najbliższe miesiące, że trzeba przyjrzeć się w ogóle strukturze różnych służb, inspekcji, straży, które działają od lat w niezmiennym kształcie, i przymierzyć się do ich konsolidacji. Nie ma powodu, żeby różne funkcje państwowo-nadzorcze były sprawowane w tej chwili przez dwadzieścia kilka instytucji.

Chciałbym powiedzieć, że ten trzeci krok – jak my to nazywamy, w nawiązaniu do drugiego z roku 1998 i pierwszego z roku 1990, będzie rozłożony na kilka zasadniczych ruchów. To, co w tym momencie czy w ciągu

najbliższych tygodni będzie kierowane do parlamentu – to jest pierwszy pakiet. Nie chcemy stracić impetu i dość szybko chcemy przygotować następne pakiety, które rzeczywiście będą porządkowały sytuację w różnych obszarach, także w obszarach związanych już wprost z administracją rządową. Jest dużo takich decyzji. Wspomnę jedną, już zapisaną w tym projekcie: likwidacja delegatur urzędów wojewódzkich, gdzie pracują setki ludzi, którzy mogą być przeniesieni do innych zadań, co znacząco powinno usprawnić administrację rządową, a w żaden sposób nie osłabi funkcji wojewody w tym sensie, w jakim krytycy, mówiąc o landyzacji Polski, próbują podważać ten kierunek.

Wojewoda naprawdę nie jest silniejszy przez to, że prowadzi ośrodek doradztwa rolniczego czy ma czterdzieści trzy spółki, związane z produkcją mebli, odzieży. Myślę, że skupienie się wojewody na czterech, pięciu głównych sprawach pomoże także i samorządowi, i wojewodzie, a obywatelowi da minimalną czytelność tego, kto za co odpowiada. Bo w tej chwili – niech to obecny tu pan marszałek potwierdzi i niech powie, ile korespondencji zamiast do wojewody trafia do marszałka, ile do marszałka zamiast do wojewody – nawet bardzo zorientowani ludzie nie wiedzą, gdzie, kto, za co odpowiada; już nie mówię o starostach i burmistrzach i skargach do marszałka na burmistrzów itd., itd. Bardzo państwu dziękuję.

## Regulacje prawne statusu służby cywilnej i pracowników samorządu terytorialnego

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Chciałem bardzo serdecznie podziękować za zaproszenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do współpracy z konwersatorium i do udziału w tej dzisiejszej debacie.

Bardzo się cieszę, że Kancelaria Premiera włącza się w dyskusję o państwie demokratycznym i państwie obywatelskim – i włącza się z obszarem związanym z zarządzaniem kadrami w administracji publicznej.

Chciałem przypomnieć to, o czym mówił przed chwilą pan minister Siemoniak, że ten temat, ten obszar stał się również ważnym elementem prowadzonych przez rząd i MSWiA działań związanych szczególnie z dokończeniem reformy administracji publicznej.

Także my znajdujemy swoją podstawę we wspomnianej uchwale Rady Ministrów ze stycznia; tam zostały nakreślone cele naszych działań. W celu dokończenia reformy administracji publicznej celowe jest w szczególności przywrócenie właściwej roli służby cywilnej i wprowadzenie skutecznych mechanizmów zarządzania kadrami urzędniczymi – że zacytuję wspomnianą uchwałę.

Chciałbym podkreślić, że mówiąc o statusie prawnym służby cywilnej i pracowników samorządowych, tego tematu nie można oczywiście oddzielić od szerszego kontekstu, jakim jest system – albo raczej jego brak – zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej administracji. I dlatego właśnie jednym z celów tego rządu stała się poprawa jakości zarządzania zasobami ludzkim także w administracji. To jest właśnie ta podstawowa teza i przesłanka obu projektów ustaw mówiąca, że bez dobrego narzędzia trudno

---

Adam Leszkiewicz – zastępca szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

efektywnie i sprawnie realizować zadania – i w ten paradygmat, w tę właśnie koncepcję wpisują się dwie wspomniane inicjatywy legislacyjne.

Oczywiście trzeba pamiętać też o tym, że dzisiaj dla wielu system zarządzania kadrami nie jest aż tak istotny, wręcz można powiedzieć, że nie jest politycznym działaniem wprowadzanie zmian właśnie w tych obszarach. Bo często skupiamy się na działaniach merytorycznych, nie do końca uświadamiając sobie, że ktoś przecież te zadania musi realizować, i to realizować dobrze. Eksperci mówią nam, że zarządzanie zasobami ludzkimi to strategiczna, spójna metoda kierowania najcenniejszym z kapitałów – właśnie ludźmi, którzy swoim osobistym i zbiorowym wysiłkiem przyczyniają się do osiągnięcia celów organizacji.

Mamy więc tutaj do czynienia z działaniami rządu, skierowanymi na podniesienie efektywności właśnie tego naszego najcenniejszego kapitału w administracji. Administracja publiczna jest takim specyficznym elementem *human research*, bo ze względu na różnicę między sferą publiczną a komercyjną niektóre rozwiązania muszą odbiegać od tych stosowanych w organizacjach komercyjnych. Przecież funkcjonowanie urzędów, naszych urzędów, nie jest nastawione na osiągnięcie zysków w wymiarze finansowym. To po pierwsze.

Po drugie: dużo trudniej jest w związku z tym badać efektywność urzędu i organizacji sektora prywatnego.

I po trzecie: struktura administracji jest na tyle zróżnicowana pod względem zadań i narzędzi – także terytorialnie – że jest to utrudnione.

Chodzi więc o to, żeby tak doskonalić dzisiejsze rozwiązania, by służyły to podstawowym wartościom. O sprawności i efektywności tutaj dzisiaj mówiliśmy; warto dorzucić jeszcze i przejrzystość, i otwartość, i efektywność, a myślę, że także i pomocniczość.

Czasem wiąże się to z fundamentalnymi zmianami, takimi, jak na przykład likwidacja państwowego zasobu kadrowego. A czasem mówimy po prostu o takim rozwojowym kroku do przodu, czego przykładem będzie decentralizacja systemu wynagrodzeń w samorządzie. Przywiązujemy ogromną wagę do tego, żeby od strony legislacyjnej porządkować rozwiązania, które będą służyły wzmocnieniu jakości działania administracji.

System, który dzisiaj mamy, charakteryzuje się złożonością, różnorodnością i brakiem tak naprawdę rozwiązań proefektywnościowych. Mamy cztery takie podsystemy: służbę cywilną, pracowników samorządowych, pracowników urzędów państwowych, pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Każdy z tych podsystemów działa według innej podstawy prawnej. Te podstawy prawne przyjmowane były mniej więcej co kilka lat, z czego

najstarsza pochodzi z roku 1982, co samo w sobie powoduje, że te rozwiązania nie są w żaden sposób kompatybilne. Brakuje wspólnych standardów, rozwiązań, mechanizmów, brakuje wspólnej koordynacji. To po pierwsze.

Warto przypomnieć, że każdym z tych obszarów, także w łonie rządu – tak się utrzymała tradycja – zajmuje się inny resort. W związku z tym powoduje to oczywiście inne patrzanie i inne pomysły na konkretne rozwiązania. Brakuje budowania wspólnego standardu, są ogromne różnice w wynagrodzeniach i nie chodzi o poziom, ale po prostu o zasady. W jednym obszarze mamy mnożniki, w innym mamy kwoty bezwzględne, w służbie cywilnej mamy dziesięć składników wynagrodzenia, w samorządzie osiem. Mieliśmy ostatnio do czynienia z niewielkimi podwyżkami płac w korpusie służby cywilnej – to był wskaźnik inflacji. Ale już na niektórych stanowiskach w samorządzie płace, na podstawie rozporządzenia, wzrosły o ponad 10 procent.

Różnice są – i dotyczą mianowania, służby przygotowawczej, ocen, otwartego i konkurencyjnego naboru, możliwości awansu i rozwoju zawodowego. To są elementy, które w wielu tych ustawach są lub ich nie ma, a jeśli są, to są różnie definiowane i rozwiązywane. Panuje więc chaos i istnieje potrzeba tworzenia bardziej spójnego mechanizmu systemu i systemu zarządzania zasobami. Takie inicjatywy, jak ta dzisiejsza debata, też niewątpliwie w tym pomagają.

W związku z tym kierują nami następujące idee. Po pierwsze: idea uporządkowania tej sytuacji w ramach szeroko rozumianej racjonalizacji gospodarowania zasobami. Stąd szerokie konsultacje społeczne, eksperckie, akademickie, także dyskusje na forum Zespołu do Spraw Ustrojowych Komisji Wspólnej i w wielu innych miejscach. To wszystko po to, żeby dojść do pewnej wizji, która najkrócej i najsyntetyczniej rzecz biorąc, opiera się po prostu na dwóch elementach: konstytucyjnym wzorcu korpusu służby cywilnej i zdecentralizowanym, elastycznym modelu służby samorządu terytorialnego.

Pozostają nam rozwiązania w zakresie pracowników urzędów państwowych i Najwyższej Izby Kontroli. I tutaj konsultacje, rozmowy, także informacje o tym, że toczą się pewne prace przygotowawcze, zmieniające obecne rozwiązania, dają nadzieję, że konkretne rozwiązania legislacyjne niedługo się pojawią.

Po tych debatach, konsultacjach, pracach wewnętrznych powstały dwa projekty: nowelizacji ustawy o służbie cywilnej i zupełnie nowa ustawa o pracownikach samorządowych.

Jeżeli chodzi o tę pierwszą, pracuje już nad nią parlament.

Jeżeli chodzi o pracowników samorządowych, projekt przyjęty przez Radę Ministrów w najbliższych dniach trafi także do parlamentu.

Warto powiedzieć, że rozwiązania zawarte w tych ustawach są elementem pewnego kompromisu. Z jednej strony kompromis ten wyznacza pozytywna opinia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, bez której trudno sobie wyobrazić – i rząd sobie nie wyobrażał – dalsze procedowanie tych rozwiązań. A z drugiej strony, pozytywna opinia Rady Służby Publicznej w odniesieniu do spraw dotyczących służby cywilnej.

Jeżeli mowa o służbie cywilnej, chodzi tu przede wszystkim o uporządkowanie zapisów, ze szczególnym uwzględnieniem dostosowania ich do zgodności z Konstytucją. Przypomnę, że rozwiązania z 2006 r. budziły wiele wątpliwości w odniesieniu do wyłączenia ze służby cywilnej wyższych stanowisk, do zlikwidowania służby przygotowawczej, do zlikwidowania organów służby cywilnej i przeniesienia pewnych zadań na Prezesa Rady Ministrów. Możliwość przenoszenia bez naboru pomiędzy poszczególnymi korpusami pracowników i włączanie ich do korpusu służb.

Chcemy budować jednolity spójny system zarządzania.

Zależy nam na wprowadzeniu jako zasady otwartego i konkurencyjnego naboru. Będzie to podstawowa zasada wyłaniania wszystkich kandydatów do pracy w służbie cywilnej i na kierowniczych stanowiskach w urzędach centralnych. Oczywiście, także ponowne włączenie dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów do służby cywilnej, wzmocnienie roli dyrektorów generalnych, uchylene ustawy o państwowym zasobie kadrowym.

Taka dygresja, bo wczoraj prawie do północy dyskutowaliśmy w Sejmie na pierwszym czytaniu o naszej ustawie o służbie cywilnej, i na te argumenty, które mówiły, że PZK to takie narzędzie, które dopuszcza wszystkich i daje możliwość wyboru spośród najlepszych – odpowiadam: na prawie osiem tysięcy osób wpisanych do ewidencji Państwowego Zasobu Kadrowego tylko dwieście pięćdziesiąt pięć osób pochodzi z egzaminu. Reszta, to są osoby, które zostały uwłaszczone w momencie wejścia w życie ustawy oraz są to urzędnicy mianowani.

Drugi argument na temat tego, czym jest ów zasób kadrowy. Mówi się o tym, że wybiera się najlepszych. Proszę Państwa, w zasobie wpisuje się następujące dane: imię, nazwisko, oświadczenie, że się ma wyższe wykształcenie, oświadczenie, że się jest obywatelem polskim i oświadczenie dotyczące uregulowanego stosunku do służby wojskowej. Nie ma tam elementów mówiących o tym, jakie kto ma osiągnięcia. Jak na tej podstawie wybierać z zasobu najlepszych kandydatów?

Wyodrębnienie organu właściwego do spraw służby cywilnej, czyli przywrócenie szefa służby cywilnej, podkreślenie jego apolityczności, wymagane duże kryteria, przywrócenie Rady Służby Cywilnej.

Rada Służby Cywilnej w obecnej formule liczy dwadzieścia jeden osób; składa się z osób wyznaczonych przez parlament i przez pana premiera. Spotkała się do tej pory formalnie w tym roku dwa razy, choć spotykała się pewnie ze sześć albo siedem, bo nigdy nie ma kworum.

Jeżeli chodzi o projekt ustawy o pracownikach samorządowych, to tutaj mamy właśnie trochę inny system, zdecentralizowany, nowe techniki zarządzania zasobami. Naszą intencją było, żeby pracodawcom samorządowym zapewnić elastyczne metody osiągnięcia profesjonalizmu, bezstronności, bezstronności, rzetelności pracowników urzędów miast, gmin, starostw powiatowych, urzędów marszałkowskich.

Najważniejsze elementy to: funkcja sekretarza jako stanowisko będące elementem ciągłości, jakości pracy urzędu samorządowego, budowane trochę na wzór dyrektora generalnego w korpusie, obligatoryjność jego zatrudnienia, apolityczność, niektóre wskazane zadania wykonywane oczywiście przy poszanowaniu ustrojowej roli kierownika, wprowadzenie nowych stanowisk doradców i asystentów, żeby oddzielić politykę od administracji, uelastyczyć zapisy dotyczące otwartego konkurencyjnego naboru, awans wewnętrzny – to samo zresztą w korpusie, dopuszczenie szerszej kandydowania nie tylko tych, którzy mają doświadczenie na stanowiskach w administracji, ale także osób, które prowadziły działalność gospodarczą. Również one będą mogły, mam nadzieję, kandydować dzisiaj na stanowiska.

Oczywiście także zdecentralizowanie systemu wynagrodzeń polegającego na tym, że to tam będą ustalane maksymalne stawki, w zależności od potencjału danej jednostki samorządu terytorialnego. Zdecentralizowanie na pracodawców zasad przeprowadzania ocen pracowników, służby przygotowawczej, ale wprowadzenie tej służby, dookreślenie tam wielu innych elementów.

Mam nadzieję, że ustawa ta jest pewnym kompromisem, także wewnętrznym, pomiędzy wizją wprowadzania elementów służby cywilnej do samorządu, do administracji samorządowej a wizją zdecentralizowania i zreformowania zarządzania kadrami zróżnicowane w urzędach samorządowych. Wójtowie i burmistrzowie wybrani bezpośrednio w wyborach biorą pełną odpowiedzialność za swoją jednostkę samorządu terytorialnego – a my chcemy im dać stosowne narzędzia do realizacji tych zadań.

Chciałbym podkreślić, że oba projekty, o których mówię, przeszły pełną ścieżkę legislacyjną. Nie było tu żadnych skrótów z konsultacjami społecz-



nymi, międzyresortowymi i komisjami prawniczymi, komitetem stałym, Radą Ministrów. I mamy nadzieję, że udało nam się wypracować w miarę dobre projekty.

Docelowo w niedalekiej przyszłości, bo już się do tego zabieramy, chcemy włączyć do debaty na temat tych dwóch korpusów tematy związane z odpowiedzialnością prawną urzędników. Z nowymi rozwiązaniami etycznymi, z reformą wynagrodzeń w służbie cywilnej oraz próbą tworzenia albo wzmocnienia jednego ośrodka, który będzie się zajmował racjonalizowaniem i w ogóle gospodarowaniem zasobami w administracji publicznej, będzie odpowiedzialny za rozwój administracji publicznej i będzie wyznaczał pewne standardy.

## **Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski**

Bardzo dziękuję, Panie Ministrze.

Chciałbym teraz zapowiedzieć ostatniego przed przerwą referenta. Zanim jednak poproszę pana prezesa Jerzego Stępnia o wygłoszenie referatu, chciałem w imieniu Senatu i nas wszystkich złożyć mu serdeczne podziękowania i gratulacje za 9 lat, kiedy służył jako sędzia Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności za te ostatnie lata, kiedy służył jako prezes tego ciała.

Panie Prezesie, był Pan dla nas ucieleśnieniem tego, jak powinien wyglądać właściwy podział władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Składam podziękowanie także za to, że pokazał Pan politykom, zwłaszcza władzy ustawodawczej i wykonawczej, że nie są nieomylni.

Dziękujemy za to bardzo.

Panie Prezesie, proszę o referat.

## **Prof. dr hab. Jerzy Stępień**

Dziękuję bardzo.

## Samorząd i samorządność w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Szanowni Państwo!

Chciałem dzisiaj skorzystać ze szczególnego prawa, mianowicie prawa do pewnej swobody wypowiedzi. W związku z tym, że przestałem być prezesem Trybunału Konstytucyjnego – wprawdzie to było bardzo niedawno, kilkadziesiąt godzin temu, zanim jeszcze stałem się członkiem elitarnego klubu byłych prezesów Trybunału Konstytucyjnego, który, jak się dowiaduję skądinąd, jest zakonem znacznie cięższym, bardziej ograniczającym swobodę ruchów niż status sędziego Trybunału Konstytucyjnego w ogóle. W związku z tym chciałbym skorzystać z większej swobody do wypowiedzi i powiedzieć, że przygotowałem się bardzo solidnie do tego wystąpienia; jest to opracowanie, które ma 40 stron. Oczywiście nie jestem w stanie nawet jakoś w skrócie go tu omówić. Opracowanie to przekazę panu marszałkowi. Notabene, jest i druga część opracowania, znacznie szerszego, pokazującego samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od początku do 2006 r.

Ale chciałbym powiedzieć o czymś bardziej ogólnym, czego wymaga tego rodzaju spotkanie – i tylko czasami będę odwoływał się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego po to, żeby może wzmocnić jakąś wypowiedź.

Chciałbym zacząć od tego, że w 1989 r. nie reformowaliśmy samorządu terytorialnego. To jest błąd w samej strukturze językowej. My budowaliśmy samorząd terytorialny od początku. Dzisiaj możemy mówić o reformowaniu czy odnawianiu, ale wtedy nie była to reforma. To było budowanie od początku, od podstaw – na zupełnie innych zasadach – systemu władz lokalnych w Polsce. Musieliśmy się przy budowaniu samorządu terytorialnego w Polsce uporać z dwoma zadaniami, z którymi oczywiście nie mogliśmy się uporać.

---

Prof. dr hab. Jerzy Stępień – b. prezes Trybunału Konstytucyjnego.

Po pierwsze: z przewyciężeniem dziedzictwa państwa komunistycznego, PRL-owskiego – i wydaje mi się, że to w jakimś sensie może się nam udać. Ale musieliśmy także odnieść się do całej naszej tradycji ustrojowej, która została przerwana pod koniec XVIII wieku, a która przecież istnieje ciągle jako element dobra wspólnego.

Jeśli dzisiaj mówimy o podziale władzy w państwie współczesnym, to gdy postawimy pytanie, kiedy w Polsce nastąpił ten podział, myślę, że większość powie że po pierwszej wojnie światowej, kiedy przyjęto Konstytucję Marcową.

A to jest nieprawda. W Polsce podział na władze: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą trwał długo, trwał od 1505 r., kiedy *de facto* Sejm stał się już organem władzy ustawodawczej, w pełni niezależnej od innych władz, z określeniem źródeł prawa, które będzie tworzył. To jest słynna Konstytucja Nihil Novi i Sejm Radomski – z wprowadzeniem po raz pierwszy w Europie zasady promulgacji prawa, to znaczy zasady, która mówiła, że prawo obowiązuje dopiero od tego momentu, kiedy zostanie należycie ogłoszone. Chcę w tym momencie twórcom stanu wojennego i wszystkim tym, którzy mówią na temat odpowiedzialności ludzi za ten okres, przypomnieć tę zasadę.

W 1505 r. powiedzieliśmy już tutaj, w Polsce, że prawo może obowiązywać tylko wtedy, kiedy zostanie należycie ogłoszone.

W 1573 r. wprowadzona została zasada bezpośredniego wyboru funkcjonariusza publicznego, który miał wykonywać władzę wykonawczą w państwie. Nazywaliśmy go wtedy „królem”, dlatego że pod koniec XVI brak było nawet odpowiedniego nazewnictwa, żeby nazwać tego właśnie funkcjonariusza, tak jak to zrobili 200 lat później Amerykanie, prezydentem.

Ten nasz król to przecież jest prezydent wybierany w wyborach powszechnych, bezpośrednich, oczywiście przez ogół szlachty, czyli tych, którzy mieli pełnię praw obywatelskich. Było ich dość dużo: od 8 do 10 procent, na Mazowszu to nawet podobno 40 procent. Tylko że to nie był funkcjonariusz wybierany na kadencję, na pewien okres, ale na całe życie, dożywotnio. Miejmy tę świadomość.

W 1573 r. powstał Trybunał Koronny, sąd absolutnie niezależny od władzy wykonawczej i od władzy ustawodawczej. Czyli pod koniec XVI wieku – było to dokładnie w 1578 r. – zrealizowaliśmy w pełni trójpodział władzy, do czego Europa Zachodnia dochodziła w mozole przez 200 lat.

My mamy tę tradycję, ale to wcale nie oznacza, że w ten sposób ustosunkowałem się do wszystkich problemów, które wiążą się w naszej tradycji z podziałem władzy. Bo pamiętajmy jeszcze o jednej rzeczy: przez sam trój-

podział władzy nie da się opisać rzeczywistości państwowej, bo państwo to są przede wszystkim obywatele. Obywatele plus terytorium plus suwerenna władza państwowa. W tej suwerennej władzy państwowej są tacy sami obywatele jak ci, którzy nie pełnią funkcji publicznych, ale są to obywatele, którzy przyjmują szczególne zobowiązanie służenia tej pozostałej części ludzi, którzy nie funkcjonują w strukturze władzy publicznej. Oni nie są przez to lepsi, mądrzejsi przez sam fakt, że znaleźli się w strukturze władzy publicznej. Oni mają służyć. Po łacinie minister znaczy: sługa.

W I Rzeczypospolitej musieliśmy się uporać z jeszcze jedną rzeczą. I Rzeczpospolita była państwem stanowym, ale tworzyła fantastyczny, niezwykle barwny konglomerat różnego rodzaju przestrzeni obywatelskiej. Jedną przestrzeń obywatelską to przestrzeń, którą tworzyła szlachta, czyli ludzie, którzy mieli pełnię praw obywatelskich. Ale przestrzeń obywatelską tworzyli na przykład także Żydzi, którzy mieli swój własny Sejm, niezależny od Sejmu Rzeczypospolitej. I oni bezpośrednio się odnosili do króla. Ten Sejm zbierał się każdego roku dwa razy, nawet częściej niż Sejm Rzeczypospolitej, Sejm Koronny.

Kolejną przestrzenią obywatelską byli mieszczenie – oni też mieli swoje prawa. Pewno, że nie mieli praw identycznych jak szlachta, lecz po prostu działali w innej przestrzeni obywatelskiej. Ale to nie znaczy, że nie mieli wpływu na bieg spraw państwowych; mieli swoich przedstawicieli w Sejmie. Całą masę różnego rodzaju przywilejów i zasad funkcjonowania wynikających właśnie z prawa. Taką przestrzenią obywatelską były uniwersytety, taką przestrzenią obywatelską były cechy rzemieślnicze. Tu się kłania kwestia samorządu gospodarczego, której do dzisiaj prawidłowo nie rozwiązaliśmy. Swoją własną przestrzeń obywatelską miał też kler.

Była więc cała masa różnego rodzaju przestrzeni obywatelskich. Lepiej używać tego określenia niż mówić, że Rzeczpospolita była państwem stanowym. Państwem stanowym była Francja z jej podziałem feudalnym; już nie mówiąc o Rosji. Ale tu było państwo o wielu przestrzeniach obywatelskich

Oczywiście, przestrzeń obywatelska szlachty czy mieszczen wiązała się z samorządem, przede wszystkim z samorządem terytorialnym. I to była naprawdę realna silna władza samorządowa.

W roku 1989 trzeba było także rozwiązać problem przetransponowania pewnych naszych doświadczeń historycznych, związanych z funkcjonowaniem przestrzeni obywatelskich, na nowe warunki, kiedy już nie można było mówić o tym, że poszczególne grupy obywateli mogą funkcjonować w różnych przestrzeniach obywatelskich. Bo ogół obywateli musiał być po-

traktowany jako jedna przestrzeń obywatelska – i z tego punktu widzenia, oczywiście, było to bardzo trudne przedsięwzięcie, i nie zawsze się udawało.

Ale my doskonale czujemy, że przecież kwestie samorządu terytorialnego nie dadzą się opisać ani prawidłowo zinterpretować na podstawie tylko zasady trójpodziału władzy. Oczywiście, powiemy wtedy, że samorząd – z trudem można powiedzieć, że samorząd terytorialny – to jest gdzieś tam w przestrzeni władzy wykonawczej, i dzieli się z rządem centralnym pewnymi obowiązkami. Ale to za mało. Czujemy sami, że jest jeszcze coś więcej do opisania i do zdecydowania – i to „więcej” jest niezwykle trudne. Od tego chciałbym zacząć.

Kiedy mówiłem, że dobrze, iż Michał Kulesza nie będzie mógł krytykować Trybunału Konstytucyjnego, to nie dlatego, żeby nie miał prawa krytykować, tylko obawiałem się, że mógłby tę krytykę przeprowadzić zbyt płytko i w zbyt wąskich granicach.

Oczywiście Trybunał Konstytucyjny też jest dzieckiem epoki, jest jakby związany siłą krążących tutaj idei i argumentów, dziedziczenia pewnych pojęć i z tego punktu widzenia czasami się szamocze. Powiem od razu, że byłem złym obrońcą samorządu terytorialnego w Trybunale Konstytucyjnym. Dlaczego? Dlatego że w większości przypadków musiałem się wyłączać od rozpoznawania spraw dotyczących samorządu, ponieważ w powstawaniu bardzo wielu aktów prawnych, i w 1990, i później – w 1998 r., brałem udział. W związku z tym musiałem się wyłączać. Ale widziałem, jak sędziowie Trybunału Konstytucyjnego szamoczą się z kwestią fundamentalną – i tu się odwołałem wprost do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – jak anachroniczny podział na zadania własne i zlecane.

Z profesorem Michałem Kuleszą nie byliśmy w stanie wytłumaczyć Senatowi I kadencji, że ten podział jest podziałem anachronicznym, że jest to podział wynikający jeszcze z XIX-wiecznych niemieckich konstrukcji prawnych, które absolutnie nie przylegają dzisiaj, w XXI wieku, do rzeczywistości.

Kiedy się zrodził podział na zadania własne? Wtedy, kiedy Napoleon rządził Prusami i trzeba było stworzyć taką przestrzeń – tutaj przywołuję nazwisko Karla von Steina – żeby powiedzieć, iż samorząd to coś innego niż ta władza centralna, i ma on zadania własne, zastrzeżone dla siebie. Taki był kontekst tworzenia tego podziału na początku XIX wieku w Niemczech, a później nauka jakoś tak to powtarzała, ucukrowała, także pod wpływem nauki niemieckiej, nauka polska w okresie 20-lecia międzywojennego.

Ale nie byliśmy w stanie – mimo że Michał Kulesza spędził przecież wiele lat na uniwersytetach niemieckich i doskonale wiedział, że to jest anachroniczny podział – wytłumaczyć tego naszym kolegom w Senacie.

Dlaczego nie udało się wytłumaczyć? Dlatego że oni też mieli swój kontekst aktualny. A jaki był ten kontekst aktualny? Pamiętajmy – kiedy Senat pracuje nad ustawą o samorządzie terytorialnym, jest rok 1989. W 1989 r. władza centralna jest nie wiadomo jeszcze jaka. Ona się wyłoniła z „okrągłego stołu”, ale jeszcze nie wiadomo, w którym kierunku pójdzie rozłam, jeszcze wojska radzieckie stoją w naszych granicach, wyjdą dopiero za 4 lata. W związku z tym pan marszałek Stelmachowski mocą swojego autorytetu niejako narzucił nam tutaj ten podział na zadania własne i zlecone. Rozumował w ten sposób: trzeba zabezpieczyć interesy samorządu terytorialnego poprzez wprowadzenie kategorii zadań własnych, żeby z tego kręgu nie można było nic samorządowi uszczknąć.

Ale za kilka lat przegraliśmy tę kwestię, bo za kilka lat sytuacja się zmieniła, kontekst się zmienił i to, co miało służyć samorządowi, stało się jego kaścią. Co robiła zarówno władza ustawodawcza, jak i wykonawcza? Mówiła: jak tak, to w takim razie my wam wpisujemy to zadanie jako zadanie własne i teraz szukajcie sobie na to pieniędzy. Czyli coś, co miało chronić samorząd terytorialny, w zmienionym kontekście stało się jego ograniczeniem.

Już w ustawie powiatowej i w ustawie wojewódzkiej nie ma podziału na zadania własne i zlecone, bo wtedy już wiedzieliśmy, że odwojowaliśmy tę przestrzeń. Ale stało się nieszczęście, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. skonstytucjonalizowała ten podział i w ten sposób to, co miało służyć samorządowi, co miało zabezpieczać interesy samorządu, stało się ponownie ograniczeniem jego możliwości.

Jest w jednym z orzeczeń, w którego wydawaniu zresztą brałem udział, pani sędzia Dębowska-Romanowska, jedna z ekspertów przy pisaniu ustawy o samorządzie terytorialnym. Męczy się, my wszyscy się męczymy – co tu można by zrobić? W końcu powiedzieliśmy, że w takim razie nie wystarczy nazwać jakiegoś zadania zadaniem własnym, tylko można się tutaj dopatrywać sprzeczności z Konstytucją w samym definiowaniu zadania własnego. I w ten sposób powiedzieć, że wtedy, gdy jakieś zadanie jest rzeczywiście własne, to tak, to dobrze. Ale jeśli ono nie jest własne z istoty, a tylko nazwane, w takim razie musimy powiedzieć, że ten podział jest niekonstytucyjny. To oznacza, że za tym muszą pójść środki na zupełnie innych zasadach.

Trybunał Konstytucyjny zawsze bronił do końca czystości idei służby cywilnej. Jest wiele orzeczeń, które poświęcają tej kwestii uwagę. Stało się, moim zdaniem, dramatycznie źle, że ustawa o służbie cywilnej została w taki właśnie sposób zmieniona.

Niezależnie od jakichkolwiek analiz prawnych powiem, że istnieje papierek lakmusowy, który pokazuje, czy mamy w państwie służbę cywilną,

czy jej nie mamy. Jest to każdorazowy akces do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Dopóki służba cywilna była jako tako zorganizowana, nie powiem, że bardzo dobrze, ale jako tako, dopóki etos służby cywilnej był budowany, to do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej zgłaszało się każdego roku dziesięciu kandydatów na jedno miejsce. W momencie, kiedy wprowadzono zasób kadrowy, kiedy zmieniono, wyłączono ze służby cywilnej najważniejsze stanowiska, od razu się wszyscy zorientowali, a młodzież w szczególności, że to nie jest droga kariery zawodowej, życiowej. I dramatycznie, w ciągu jednego roku, po kilku miesiącach od wejścia w życie tych nowych rozwiązań, liczba kandydatów do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej spadła do trzech na jedno miejsce,

Wydaje mi się, że będziemy mogli mówić o budowaniu etosu służby cywilnej nie wtedy, kiedy nawet pojawią się uchwalone ustawy, kiedy zacznie działać służba, rada służby cywilnej, szef służby cywilnej – to oczywiście trzeba zrobić, zlikwidować ten kadrowy zasób – ale dopiero wtedy, kiedy zobaczymy, ilu się zgłosiło kandydatów do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Wtedy dopiero będziemy wiedzieli, czy młodzież instynktownie wyczuje, czy jest już dobrze, czy jeszcze nadal jest źle.

Była tutaj mowa o szkołach zawodowych. Szkoły zawodowe oczywiście nie powinny być w rękach administracji rządowej. To jakiś absurd. Ale nie powinny być także w rękach samorządu terytorialnego. Szkoły zawodowe powinny być prowadzone przez samorząd gospodarczy, o którym jest mowa w art. 61 Konstytucji, że samorząd gospodarczy tam musi przekazywać informacje itd. Tylko że samorządu gospodarczego w Polsce nie ma, mamy tylko stowarzyszenia, które czasami nazywamy samorządem gospodarczym. Ale dobrze wiemy, po tylu już latach funkcjonowania naszego państwa, że o samorządzie możemy mówić tylko wówczas, kiedy wszystkie podmioty z mocy prawa stają się tą rzeczywistością samorządową, a nie te, które wstępują albo występują, tak jak dzieje się to w przypadku stowarzyszeń. Czyli musimy poczekać – lepiej niech te szkoły czekają tam, gdzie są – żeby je przekazać samorządowi gospodarczemu. I wtedy wszystko będzie w porządku.

Wydaje mi się, że popełniliśmy fundamentalny błąd, jeśli chodzi o drugi szczebel kontroli decyzji indywidualnych. Z Michałem Kuleszą wiele razy przekonywaliśmy tutaj – udało nam się to przynajmniej w Senacie – że kolegia odwoławcze powinny być w przestrzeni gminy. Zostaliśmy za to bardzo skrytykowani, zaatakowani, że chcemy wprowadzać jakieś rozwiązania czeskie, jak pamiętam, że znosimy w ten sposób dewolutywność. No i pojawiły się komisje odwoławcze przy sejmikach wojewódzkich, ale już po 2 la-

tach stały się one *de facto* państwowymi organami, które mają kontrolować samorząd terytorialny nie legalnie, tylko merytorycznie.

Mało tego, nawet sądy administracyjne wielokrotnie wzywały samorządowe kolegia odwoławcze do orzekania merytorycznego, a nie tylko kasacyjnego. W rezultacie tego, moim zdaniem ustrojowego, błędu mamy taką sytuację, że nikt w tej chwili nie kontroluje wójta, burmistrza i prezydenta merytorycznie, a mamy trzy instancje kontroli legalnej. To jest jakiś absurd, moim zdaniem; z tym trzeba się teraz uporać.

Samorząd terytorialny staje teraz przed koniecznością zmierzenia się z największym, moim zdaniem, wyzwaniem publicznym, jakim jest reforma służby zdrowia.

Niedawno zostałem zaproszony na jakieś sympozjum poświęcone tej problematyce. Przeglądałem ustawę o zakładach opieki zdrowotnej oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. I znowu fundamentalny błąd popełniony w 1991 r., którego nie popełniliśmy wtedy, kiedy budowaliśmy samorząd terytorialny i – w szczególności – reformę gospodarczą. Mianowicie, bardzo dbaliśmy o sprawę własności. Tu wielka zasługa nieżyjącego profesora Waleriana Pański, który był znakomitym specjalistą z zakresu własności.

Jako były sędzia w zwykłym sądzie rejonowym, też wiedziałem, co to jest własność i dlatego pilnowaliśmy bardzo skutecznie – jak się okazuje – tego, że samorząd musi być uwłaszczony, musi być komunalizacja. Oczywiście było to robione szybko, w pośpiechu, nie można było skończyć tej komunalizacji w ciągu 3 miesięcy, tak jak to napisane zostało w przepisach wprowadzających. Lecz przesądzona została zasada, że samorząd ma być podmiotem własności mienia, nieruchomości. Ta sama zasada została konsekwentnie wprowadzona w życie ustawą (której skutki weszły w życie 5 grudnia 1950 r.), że przedsiębiorstwa państwowe stały się właścicielami nieruchomości. Ale ten błąd popełniony został w zakładach opieki zdrowotnej. Mianowicie nie dokonano uwłaszczenia zakładów opieki zdrowotnej na tych nieruchomościach, na których one są.

Dlaczego tak się stało? Brak wyobraźni z jednej strony – to już było w 1991 r., już zapał, powiedziałbym w cudzysłowie „rewolucyjny”, minął – a z drugiej strony lęk, obawa, co się dalej z tym będzie działo, jeśli uwłaszczymy zakłady opieki zdrowotnej. Może nastąpi jakaś prywatyzacja służby zdrowia?

W związku z tym nic nie postanowiono. W ustawie o zakładach opieki zdrowotnej jest napisane, że w przypadku likwidacji zakładu opieki zdrowotnej – mówi o tym art. 53 – mienie jest przekazywane albo na rzecz Skar-



bu Państwa, albo na rzecz samorządu. Nawet tam nie ma decyzji, komu właściwie się to przekazuje.

Wydaje mi się, że reforma służby zdrowia jest niewyobrażalnie trudna. Ale gdyby się udało samorządowi przekonać, że należy kwestię własności zakładów opieki zdrowotnej, po pierwsze: odpowiednio zdiagnozować, i następnie podjąć decyzję, co z tym mieniem zrobić, to w dalszej kolejności można by było uruchomić różnego rodzaju mechanizmy, które siłą rzeczy wymusiłyby całą masę różnych zachowań innych podmiotów.

Odwołam się tutaj do naszego uwłaszczenia, do naszej komunalizacji. Profesor Leszek Balcerowicz z lękiem odnosił się do samorządu terytorialnego, bał się samorządu terytorialnego. Ja mu się nie dziwię. Minister finansów, który traci kontrolę nad czterdziestoma procentami finansów publicznych, musi się lękać o los tych finansów. Ale już po roku nie miał wątpliwości, że to była właściwa decyzja, bo komunalizacja uruchomiła, po pierwsze: proces prywatyzacji handlu – a właściwie go zakończyła w ciągu roku. Uruchomiła różnego rodzaju mechanizmy własnościowe, które pozwoliły gminom sięgać po kredyty hipoteczne wieloletnie, ściągać kapitał itd., itd. W ten sposób uruchomiona została *de facto* dopiero reforma gospodarcza, ta oparta na własnościowych elementach. Nie bójmy się śmiałej decyzji w tym zakresie, ale wiemy, że to są decyzje niezbędne.

Od pewnego czasu uważam, że nie da się samorządu terytorialnego zbudować, jeśli nie odbudujemy prawidłowych więzi sąsiedzkich, które tworzą wspólnotę. Samorząd jest wspólnotą mieszkańców, tak zapisaliśmy w art. 1, za co nas też krytykowano. Niektórzy mówili, że to w ogóle pojęcie bez sensu, co to za wspólnota – nawet w niektórych komentarzach można to przeczytać.

Samorząd jest wspólnotą mieszkańców, mieszkańcy mają pewne obowiązki wobec innych mieszkańców, a zatem przede wszystkim wobec innych, wobec sąsiadów. Wspólnie z sąsiadem możemy – jako obywatele – zrobić coś, otworzyć nową przestrzeń w różnych wymiarach. Sąsiad w domu, sąsiad w nieruchomości, sąsiad w mieście, miasto z miastem, powiat z powiatem. Cieszymy się z błogosławieństwa dobrego sąsiedztwa w układzie międzynarodowym, ale kiedy popatrzymy na nasze stosunki sąsiedzkie, międzyludzkie, widzimy, jak jest źle.

Na koniec anegdota. Na początku lat siedemdziesiątych pewien bardzo znany generał dostał, nie wiedząc właściwie w jaki sposób, willę naprzeciwko rezydencji ambasadora amerykańskiego. Bardzo się cieszył z tego powodu, bo to doskonałe miejsce, na Skarpie, pomiędzy Mokotowem Górnym a Dolnym, doskonała lokalizacja, ale niestety było jedno nieszczęście

w tym wszystkim. Poniżej były jeszcze przedwojenne domki, takie małe gospodarstwa, gdzie były kury oraz jeden kogut, który bardzo przeszkadzał generałowej. Któregoś dnia powiedziała do męża: zrób coś z tym kogutem, bo nie mogę spać. No i generał coś z tym zrobił. I na tym chciałbym zakończyć.

Zapewne państwo by zapytali: a co on takiego zrobił? Nie mam satysfakcjonującej odpowiedzi. Mam tylko nadzieję, że nie użył do rozwiązania tego problemu środków o charakterze wojskowym.

## **Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski**

Dziękuję bardzo.

Chciałbym teraz prosić poprzedniego prezesa Trybunału Konstytucyjnego, członka tego ekskluzywnego klubu byłych prezesów Trybunału, pana profesora Andrzeja Zolla o referat.

## Prawo lokalne a bezpieczeństwo obywatelskie

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Tak się złożyło, że właściwie wszyscy członkowie tego klubu są tu dzisiaj obecni, jako że Trybunał Konstytucyjny – chyba jest to jakiś znak – przywiązuje zupełnie zasadniczą wagę do budowy społeczeństwa obywatelskiego, którego jednym z najistotniejszych przejawów jest też samorządność terytorialna, rozumiana jako wspólnota obywateli.

Może dobrze, że moje wystąpienie zostało oddzielone przerwą od poprzednich, bo będzie miało zupełnie inny charakter. Nie będę mówił o pewnych zasadniczych sprawach ustrojowych, ale o bardzo konkretnym problemie. Tu od razu muszę się usprawiedliwić, że dla mnie ten problem jest dlatego tak istotny, iż wynika wprost z moich zawodowych zainteresowań. Jestem profesorem prawa karnego i będę mówił o pewnych problemach związanych właśnie z odpowiedzialnością karną, ale w kontekście uprawnień samorządu terytorialnego.

Fundamentalną zasadą porządku prawnego demokratycznego państwa prawa jest zasada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, czyli: nie ma odpowiedzialności karnej bez wyraźnego opisu czynu zabronionego przez ustawę i nie ma odpowiedzialności karnej bez określenia kary przez ustawę.

To jest zasada, która znalazła bezpośrednio wyraz w art. 42 ust. 1. Konstytucji. Występuje także zarówno i w Kodeksie karnym, Kodeksie wykroczeń.

Prawo karne jest przeciwieństwem dyscypliny, która w sposób najbardziej drastyczny ingeruje w wolności i prawa obywatelskie, i stąd dyscyplina ta musiała wypracować cały system gwarancji, mający zabezpieczyć obywatela przed nadużyciem władzy, karzącej ze strony państwa – i przed zaskakiwaniem

---

Prof. dr hab. Andrzej Zoll – kierownik Katedry Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego.

obywateli pewną kryminalizacją zachowań, która miałaby wpływ na motywację postępowań obywatela.

To nie tylko art. 42 Konstytucji takie gwarancje stwarza, również podstawowy przepis w tym zakresie, art. 31 ust. 3, który zabranianie pod groźbą kary określonych zachowań jako niewątpliwie ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw określa, że takie ograniczenie wolności i praw jest możliwe tylko w ustawie – i to ze szczególnych powodów – tylko wtedy, gdy takie ograniczenia są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

Czyli bardzo wyraźnie Konstytucja wiąże możliwość ingerencji w wolności i prawa obywateli, a ingerencji prawno-karnej w szczególności – z tym, ażeby taka ingerencja miała podstawę ustawową, a także określa od strony merytorycznej podstawy takiej ingerencji. Czy w takim razie z Konstytucji wynika jednoznacznie, że prawo karne jest dziedziną, której rola prawotwórcza samorządów terytorialnych zostaje całkowicie wyłączona? Taki wniosek byłby chyba przedwczesny.

Z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zadaniem własnym gminy (te zadania własne wiążą się z porządkiem publicznym) jest zapewnienie porządku publicznego na terenie gminy i zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Sprawy z tego zakresu stanowią także zadanie własne samorządów powiatowych.

Określenie wymogów przestrzegania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, z uwzględnieniem warunków miejscowych i terenowych kontekstów, wymaga wydawania przepisów porządkowych. W tych przepisach porządkowych muszą być opisane nakazy czy zakazy określonego zachowania. W takim razie odpowiednie władze samorządu terytorialnego muszą otrzymać uprawnienia do stanowienia takich właśnie przepisów porządkowych.

Tak jest w ustawie o samorządzie gminnym; art. 40 ust. 3, stanowi, iż w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Art. 41 ust. 2 tej ustawy o samorządzie gminnym – powtarzam – przewiduje w przypadku niecierpiącym zwłoki możliwość wydania przez wójta przepisów porządkowych w formie zarządzenia. Analogiczne przepisy znajdują się również w ustawie o samorządzie powiatowym. Rada samo-

rzędu powiatowego też ustanawia takie przepisy porządkowe, przy nieco inaczej sformułowanych podstawach, o czym jeszcze powiem. Ustawa określa podstawy wydania tych przepisów porządkowych, ale również i zarząd powiatu może, w sytuacji niecierpiącej zwłoki, wydać odpowiednie przepisy porządkowe.

Normy zawarte w tych przepisach, jeżeli są wydane zgodnie z powołanymi ustawami o samorządach czy gminnym, czy powiatowym, posiadają zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji moc powszechnie obowiązującą na terenie działania odpowiedniego samorządu.

W kontekście omawianej tutaj kwestii uprawnienia organów samorządu terytorialnego do ustanawiania norm określających czyny zabronione pod groźbą kary, konieczne jest zwrócenie uwagi na podwójne ograniczenie kompetencji organów samorządowych, zawarte w przepisach upoważniających, czyli w obu tych ustawach samorządowych.

Zarówno w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, jak i w art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym upoważnienie do wydania przepisów porządkowych uzależnione jest, i to w sposób bezwzględny, od braku uregulowania danych stosunków społecznych w odrębnych ustawach lub w innych przepisach powszechnie obowiązujących. W ten sposób ustawodawca zapobiega możliwości obowiązywania na danym terenie niezgodnych z sobą dwóch regulacji, wydanych przez prawotwórcze organy państwa oraz ustanowionych przez organy samorządu terytorialnego. Tej kolizji norm chce się tutaj wyraźnie uniknąć. I ustawodawca do takiej kolizji nie dopuszcza.

Drugie ograniczenie kompetencji ma już charakter materialno-prawny. W art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawa upoważnia organy gminy do wydania przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Czyli ta niezbędność jest tutaj elementem decydującym o możliwości wydania przepisu.

W art. 31 ust. 1 przepisów ustawy o samorządzie powiatowym ta materia jest, jak już powiedziałem, bardziej zakreślona, bo obok niezbędności tych uregulowań dla ochrony wskazanych w ustawie dóbr, konieczne jest także szczególnie uzasadnienie przypadku. Czyli bardziej restrykcyjnie są zakreślone kryteria wydania przepisu porządkowego. W ustawie o samorządzie powiatowym jest zaś nieco szerszy zakres, który może być regulowany przepisami porządkowymi. Jest to związane z zadaniami tego szczebla samorządu; przepisy porządkowe mogą być wydawane także dla ochrony mienia obywateli i środowiska naturalnego.

Celem umożliwienia egzekucji tych norm, które zawarte są w przepisach porządkowych, ustawy samorządowe przewidują, iż przepisy porządkowe mogą łączyć się z sankcją za ich naruszenie, grzywną wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Jeszcze do problemu grzywny wróć, bo wiąże się z tym bardzo istotne konstytucyjne zagadnienie.

Znajdują wyraźne podstawy konstytucyjne uregulowania mocy obowiązującej prawa miejscowego – tu przypominam art. 94 Konstytucji, który stanowi taką podstawę dla regulacji prawnej i prawotwórczej kompetencji samorządu. Z jednej strony te przepisy samorządowe oraz konstytucyjne podstawy gwarancji obywatelskiej, związane z prawem karnym, wydają się pozostawać rzeczywiście w konflikcie. I nie jest to problem teoretyczny; stanowi on przedmiot codziennych dylematów organów wymiaru sprawiedliwości, które muszą rozstrzygać, czy obywatel może podlegać odpowiedzialności karnej w sytuacji, w której podstawą tej odpowiedzialności jest naruszenie przepisu porządkowego, wydanego przez organ samorządu terytorialnego.

W wielu kwestiach związanych z tym zagadnieniem wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny. Mamy tutaj pewną ewolucję stanowiska Trybunału Konstytucyjnego – ja bardziej skoncentruję się na orzeczeniu chronologicznie ostatnim, z 8 lipca 2003 r. – w którym Trybunał rozstrzygał o konstytucyjności art. 54 Kodeksu wykroczeń z art. 42 ustawy, 42 ust. 1 Konstytucji.

Art. 54 Kodeksu wykroczeń jest przepisem, który nakłada sankcję karną na tego, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Taka osoba podlega karze 500 zł grzywny albo karze nagany.

Co Trybunał mówi na temat określenia czynu zabronionego w aktach prawnych innych niż ustawy?

W wyroku z 12 stycznia 2000 r., czyli wcześniejszym niż ten ostatni, Trybunał stwierdził, co następuje: Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia tylko w ustawie jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczególności unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa

i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia.

Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń. Jest to stanowisko, które w kontekście art. 54 Kodeksu wykroczeń musi jednoznacznie, zdawałoby się, prowadzić do zdyskwalifikowania tego przepisu i do dyskwalifikowania w ogóle kompetencji samorządu terytorialnego do ustalania przepisów porządkowych, których naruszenie miałoby się wiązać z jakąś sankcją o charakterze represyjnym.

W innym, wcześniejszym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że ustawowe sformułowanie przepisów represyjnych musi w sposób zupełny odpowiadać zasadzie określoności. Oznacza to, że sama ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą. To jest orzeczenie z 26 kwietnia 1994 r.

Art. 54 Kodeksu wykroczeń, odsyłający do przepisów porządkowych ustanawianych na podstawie ustawy, jest przepisem blankietowym i to o podwójnym charakterze blankietu, bo jest to tak zwany blankiet zupełny. W tym przepisie art. 54 w ogóle nie ma opisanego czynu zabronionego. Czytając tylko art. 54 nie wiem, co jest zabronione, bo nie wiem, co jest treścią przepisów porządkowych, które narusza.

Ale jest to jeszcze innego typu blankiet, mianowicie tak zwany blankiet dynamiczny. Ustawodawca, uchwalając art. 54 nie zna przepisów wydawanych, wypełniających blankiet, a również te przepisy mogą się zmieniać w trakcie obowiązywania art. 54. Czyli samorząd terytorialny oczywiście może tutaj kształtować normy, które będą ograniczały wolności i prawa obywatelskie.

Trzeba powiedzieć, że Trybunał zaczął mniej więcej od 2001 r. łagodzić swoje stanowisko – i to także w stosunku nie tylko do wykroczeń, ale i do przestępstw. W 2001 r. już jest nieco inny ton, jeżeli chodzi o wymogi określoności czynu zabronionego. Trybunał stwierdza, że zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu czy przeciwko interesom fiskalnym państwa konstrukcja ustawy karnej, która by całkowicie wykluczała potrzebę odwołania się do rozporządzeń regulacyjnych określonej sfery działalności, jest trudna do wyobrażenia. Czyli już tutaj ta kompletność i zupełność przepisu ustawowego w opisanie czynu zabronionego została jednak w jakiś sposób osłabiona.

Trybunał Konstytucyjny w tym ostatnim orzeczeniu z 2003 r., słusznie – moim zdaniem – uznał, że także w świetle postanowień obowiązującej

Konstytucji nie da się wykluczyć, że ustanowiony w ustawie przepis represyjny w całości będzie odsyłał do aktu prawnego podustawowego, celem opisanego zachowania zabronionego. Jest to, trzeba przyznać, zupełne odejście od radykalnego wymogu zupełności i kompletności opisu przez ustawę czynu zabronionego pod groźbą sankcji karnej.

Trybunał jednak sformułował pewne warunki dla takiego odesłania, i one oczywiście mają bardzo istotne znaczenie dla działalności prawotwórczej samorządu terytorialnego. Przepis represyjny, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, o charakterze blankietu zupełnego dopuszczalny jest tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości; tak to zostało sformułowane w orzeczeniu Trybunału. Trybunał sprecyzował tę myśl w tym kierunku, że dopuszczalne są w takim przypadku tylko niewielkie grzywny, nie wchodzą zaś w grę kary, związane z ograniczeniem wolności osobistej.

Trybunał wyraźnie więc wykluczył możliwość blankietu zupełnego w stosunku do przestępstw; to mogą być tylko wykroczenia. Posługiwanie się techniką blankietu zupełnego jest, zdaniem Trybunału, dopuszczalne tylko wtedy, gdy ustawa odsyła do przepisów ustanowionych przez organ posiadający demokratyczną legitymację, potwierdzoną w wyborach powszechnych i bezpośrednich.

Tu zwracam uwagę na zarząd powiatu, który zgodnie z art. 41 jest uprawniony do wydawania tych, w sytuacjach niecierpiących zwłoki, przepisów porządkowych. W świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ta kompetencja jest niezgodna z konstytucją.

Ustawa, według Trybunału, musi wyraźnie wyrażać wolę penalizacji zachowań zakazanych przez prawidłowo wydane przepisy podustawowe. Ten warunek w art. 54 byłby spełniony. No i właśnie w wyroku z 2003 r. Trybunał Konstytucyjny w końcu orzekł, że art. 54 ustawy – Kodeks wykroczeń, w zakresie, w jakim przewiduje wymierzanie kary grzywny za naruszenie przepisów porządkowych, stanowiących przez organy stanowiące samorządu terytorialnego, jest zgodny z art. 42 Konstytucji.

W świetle tej sentencji wyroku Trybunału pytanie: co z wójtem? Bo mimo że ma on legitymację z demokratycznych wyborów, to jednak organem stanowiącym nie jest. Niewątpliwie również – i to nawet jest wyraźnie w uzasadnieniu tego orzeczenia stwierdzone – za niekonstytucyjne trzeba uznać wydawanie przepisów porządkowych, które miałyby być zagrożone sankcją karną za ich naruszenie; wydawanie ich przez wojewodę na podstawie ustawy o administracji rządowej w województwie. Te przepisy zostały przez Trybunał zdyskwalifikowane.



Na końcu pozostaje jeszcze do wyjaśnienia kompetencja organów samorządu terytorialnego do określania w przepisach porządkowych grzywny, grożącej za naruszenie ustanowionych przez samorząd terytorialny przepisów. I tu jest dosyć skomplikowana sytuacja doktrynalna.

Otóż, mamy reprezentowane dwa, a może nawet trzy stanowiska w doktrynie konstytucyjnej i prawa karnego. Bardzo poważny autorytet, profesor Ochędowski, jest zdania, iż organy samorządu terytorialnego mogą swobodnie określić wysokość grzywny, grożącej za naruszenie przepisów porządkowych przez siebie ustanowionych, byle tylko ta grzywna mieściła się w granicach przewidzianych przez Kodeks wykroczeń – to znaczy samorząd może tu swobodnie określić grzywnę do 5 tysięcy zł.

To stanowisko, nieco w innym ujęciu, jest prezentowane też przez autorów najbardziej rozpowszechnionego komentarza do Kodeksu wykroczeń, to jest przez Bojarskiego i Radeckiego, którzy nawet idą tak daleko, że przyjmują, że jeżeli samorząd określi grzywnę, to wtedy w ogóle art. 54 Kodeksu wykroczeń nie ma zastosowania, tylko podstawą wprost do wymierzenia grzywny są te przepisy.

Trzecie rozwiązanie jest reprezentowane przez Wojciecha Tarasa i Andrzeja Wróbla, administratywistę. Wykluczają oni możliwość ustanowienia grzywny samodzielnie przez samorząd terytorialny. Samorząd może jedynie odesłać do art. 54, w ten sposób informując obywateli, że czyn jest zagrożony grzywną, ale nie ma tutaj możliwości określenia wysokości grzywny.

Myszę, że to trzecie stanowisko jest najbardziej zbliżone do postanowień Konstytucji i muszę powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny, w swoim uzasadnieniu do powołanego przeze mnie orzeczenia z 2003 r., na takim stanowisku stanął. Samorząd nie może samodzielnie określać wysokości grzywny.

Widzimy tę tendencję Trybunału Konstytucyjnego. Muszę powiedzieć, że to ostatnie orzeczenie jest na pewno życiowe. Samorząd musi mieć możliwość stanowienia przepisów porządkowych, i sankcja musi grozić za naruszenie tych przepisów; nie może być *lex in perfecta*, czyli normy prawnej bez żadnej sankcji.

Ale jako karnista chciałbym powiedzieć, że trybunał w tym momencie doszedł już do ściany pewnej przestrzeni, którą mu daje Konstytucja. Dalej liberalizowanie byłoby już niebezpieczne. Dziękuję bardzo.

## Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Mieliśmy zatem referaty dotyczące w bardzo różny sposób kwestii podziału władzy w państwie demokratycznym. Były zarówno idee, takie kierunkowe jak plany czy programy zmian, aż do rozwiązań, które są obecnie wprowadzane w ustawodawczych i szczegółowych problemach prawnych.

Możemy się do tego wszystkiego odnosić przez cały czas, właśnie rozmawiając na temat, który nas tutaj skupił. Jak sprawić, ażeby powstało jednocześnie państwo demokratyczne, państwo obywatelskie – bo tego terminu używano – i społeczeństwo obywatelskie współpracujące ze sobą na poziomie lokalnym.

A teraz otwieram debatę.

Proszę, pan marszałek Marek Woźniak.

# Diskusja



**Marek Woźniak**  
**Marszałek Województwa Wielkopolskiego,**  
**przewodniczący Polskiej Delegacji do Komitetu Regionów**  
**w Unii Europejskiej**

Szanowni Państwo!

Jestem formalnie przedstawicielem przewodniczącego związku województw, więc chciałbym przede wszystkim powiedzieć o widzeniu tych spraw, które są materią naszego spotkania, od strony regionalnej. Ale nie sposób też uciec od refleksji osobistej, ponieważ tak się składa, że rozpocząłem przygodę z samorządem już 18 lat temu i właściwie mam doświadczenia i gminne, i powiatowe, i wojewódzkie. Każde z nich trwało kilka lat, więc jest to doświadczenie trochę szersze niż tylko regionalne.

Bardzo mi się podobało opracowanie: samorządność – demokracja lokalna, dlatego że właściwie w pewnym sensie podsumowało ono problem i skłoniło do pewnych refleksji wstecz i do pewnych przemyśleń na przyszłość. To nie są łatwe wyzwania, odpowiedzieć sobie, do czego powinniśmy zmierzać i jakimi metodami. Wydaje się, że stworzenie społeczeństwa obywatelskiego jest bardzo poważnym zadaniem dla wszystkich. Trzeba też określić, jak wyobrażalibyśmy sobie to społeczeństwo obywatelskie, jak wyobrażalibyśmy sobie tę jego idealną aktywność.

Mam wrażenie, że społeczeństwo czasem potrafi być bardzo obywatelskie, jeśli ma przekonanie, że dzieje się coś ważnego dla niego jako całości i indywidualnie dla każdego z uczestników.

Takim prostym przykładem są chociażby tak zwane zebrania osiedlowe czy wiejskie. Jeśli są poświęcone sprawom dość abstrakcyjnym, jak na przykład wnioskowi do budżetu gminy, to przychodzi kilka osób. Jeśli zaś

było – jeszcze nie tak dawno, może dzisiaj już mniej – poświęcone budowie sieci telefonicznej, a w początkach lat dziewięćdziesiątych był to bardzo ważny temat, zjawiali się niemal wszyscy i nie było ani miejsca, żeby wszystkich zmieścić w sali, ani możliwości podjęcia jakiegoś wspólnego dialogu. Pokazywało to więc, że w tej samej przestrzeni jest jakby dwoistość myślenia.

Nie sposób nie wspomnieć też o jednym wrażeniu. Ten raport ma w sobie cień czasów, które – mam nadzieję – już minęły, i to bezpowrotnie. Czyta się go z lekkim dreszczykiem, dlatego że wracają nie tak dawne wspomnienia. Czasami budzi to uśmiech, jest śmieszne, a czasami jest po prostu straszne w swojej wymowie. Bo jeśli sobie przypomnimy właśnie te zabiegi o przejmowanie inicjatywy i przejmowanie władzy nawet w sferach, gdzie ustawowo należała ona do samorządu, i różne stosowane wtedy metody, można mieć takie właśnie dwoiste refleksje.

Z pewnym uśmiechem będę wspominał internetowe listy do mnie od mojego kolegi, pana wojewody z pouczeniami, co mam robić w kwestii obsadzania stanowisk w instytucjach samorządu województwa, kogo zwolnić i dlaczego itd. Rzeczy absolutnie trudne do przyjęcia; ale taka była rzeczywistość. Takie mam dwie refleksje ogólne.

Dość smutna natomiast jest konstatacja, że pewnie moglibyśmy zajść dalej przez te lata. Ja też uważam, że można było zajść dalej. Gdy sobie przypominam kilka elementów tej rzeczywistości, to pamiętam, że w początkach lat dziewięćdziesiątych mieliśmy kiedyś, z siedzącym zresztą tutaj obok Andrzejem Porawskim, rozmowę telefoniczną o tym, co zrobić, żeby trochę zainteresować samorządnością środowiska podstawowe, lokalne.

Takim pomysłem było danie im jakichś konkretnych pieniędzy do dyspozycji. To się udało zrobić w początku lat dziewięćdziesiątych w mojej gminie. Każde sołectwo miało określoną pulę i mogło ją wydać albo na chodnik, albo na plac zabaw dla dzieci, albo na remont szkoły, albo na zakup komputerów. Te decyzje były podejmowane i były nieodwołalne; po prostu te zakupy były wykonywane. I to rzeczywiście upodmiotowiło w jakiś sposób te lokalne środowiska.

W którymś zaś momencie przyszło rozstrzygnięcie Regionalnej Izby Obrahunkowej, które stwierdzało, że środowiska te mogą co najwyżej wnioskować do Rady Gminy. I tak się potem już stało, że mogły co najwyżej wnioskować, a radni gminni mogli łaskawie przychylić się do tej czy innej prośby. I to zdecydowanie zabiło samorządność na poziomie sołectwa.

Myślę, że obecna inicjatywa funduszu sołectkiego odgrzewa jakby tę sprawę i być może spowoduje, że będzie można wrócić do tamtego dobrego zwyczaju.

Drugą sprawą, którą mam w pamięci, jest to, że skompromitowano służbę cywilną na samym początku jej funkcjonowania. Chyba dla każdego było rzeczą bardzo czytelną, że nauczenie się języka obcego i zdanie egzaminu państwowego w 3 tygodnie nie jest możliwe nawet dla genialnych osób, a tacy w Korpusie Służby Cywilnej, z ramienia ówczesnej grupy rządzącej, zdarzali się – i to dość masowo.

Trzeba też powiedzieć, bijąc się w piersi w imieniu samorządowców, że nieco skompromitowano kwestię płac samorządowych. Pamiętam, że w roku 1998 nie były one w niczym ograniczone i wtedy – ku ogromnemu mojemu zdziwieniu – niektórzy samorządowcy ze szczebla gminnego w sposób niepohamowany ustalali sobie płace na poziomie prezesów banków czy spółek i nie mogli zrozumieć, dlaczego to budzi jakieś opory i kontrowersje.

Dzisiaj mamy taką sytuację, że po ostatniej podwyżce – mam nadzieję, że nie zostaną źle zrozumiany – starostowie powiatów w moim województwie mają zarabiać o 2 zł mniej ode mnie, pomimo że mój budżet jest kilkunastokrotnie większy od ich budżetów, i obowiązki też. To także zupełnie nie znajduje dzisiaj zrozumienia.

Ale co groźne, my w tej chwili podnosząc płace – bo musimy podnosić płace w samorządzie – musimy podnosić płace tym, którzy wykonują bezpośrednio zadania urzędnicze, i uciekają nam do wielu miejsc, i następuje spłaszczenie płac na poziomie menagementu. Czyli za chwilę różnice między zarządem województwa, dyrektorami i ich zastępcami, kierownikami będą tak naprawdę minimalne – przy zdecydowanie odmiennym zakresie odpowiedzialności. Jest to więc zjawisko, które będzie gdzieś tam przed nami budowało pewne bariery.

Jeśli chodzi o kwestie regionalne, pan profesor Kulesza wspominał, że jest tu postęp. Rzeczywiście jest postęp. Regiony budowane były rzeczywiście od zera, od początku. Mam wrażenie, że niektórzy do końca nie wiedzieli, czym mają się zajmować; nie było zresztą instrumentów do tego, żeby mogły właściwie walczyć o swoje miejsce w przestrzeni publicznej, żeby mogły cokolwiek pokazać, wygenerować jakiegokolwiek wydarzenie, jakiegokolwiek działania, żeby zaistnieć w przestrzeni publicznej.

Często były to bardzo spektakularne działania, choć niekoniecznie bardzo ważne. Dzisiaj sytuacja jest zdecydowanie odmienna, bo myślę, że tak naprawdę fundusze unijne spowodowały, że samorząd województwa jest widoczny. Czasami nie jest widoczny tak, jak byśmy może chcieli, ale w ogóle jest widoczny i jest uznawany za ważny, bowiem dzieli pieniądze unijne.

Zaczyna być powoli rozumiana kwestia, co to jest – rozwój regionalny. Rozwój regionalny, w takim najprostszym tłumaczeniu, to budowa jakiejś

ważnej kwestii w przestrzeni regionalnej, z użyciem środków z Unii Europejskiej; tak to można dzisiaj wytłumaczyć mieszkańcom i oni są to w stanie zrozumieć. Pozostałe rzeczy są dość abstrakcyjne, bo są tak oddalone od mieszkańców, że zanim dotrzemy do nich z wiedzą, kto to jest marszałek i czym się różni od wojewody, przypuszczam, że jeszcze sporo czasu upłynie. A legislacja nam w tym nie sprzyjała. Wojewoda jest „wdrukowany” w świadomość od bardzo dawnych czasów – pomijam kwestię PRL-u; to było o wiele wcześniej.

Trudno jest się z tym wszystkim przebić i zaistnieć. Czasem szkoda, bo ten brak wiedzy przykrywa również samorząd, zasłania go, a jest on wartością dla nas wszystkich ważną. Dziękuję bardzo.

## **Andrzej Porawski** **Dyrektor Biura Związku Miast Polskich**

Panie Marszałku! Szanowni Państwo! Ponieważ wypowiedzi fundamentalne dzisiaj już były, chcę powiedzieć o kilku problemach wyrwanych z kontekstu, ale moim zdaniem ważnych.

Samorząd ma 18 lat, ale Rzeczpospolita samorządna 27. Wtedy, kiedy ją sobie nakreśliśmy, nakreśliśmy wiele celów, z których te ustrojowe – z wyjątkiem jednego – są zrealizowane. Ten jeden, który nie jest realizowany, to jest Senat, który nie jest izbą samorządową. Oczywiście, nie da się tego zrobić dzisiaj bez zmiany Konstytucji, chociaż da się zrobić w jeden konkretny sposób – i to jest nasz postulat. Znieść zakaz łączenia funkcji w samorządzie z funkcją senatora. Jeżeli ten zapis się zniesie, to zaręczam państwu, że określona grupa przedstawicieli samorządu znajdzie się w Senacie.

Tamten zjazd uczynił jeszcze jedno. Napisał rozdział, który nazywał się „solidarne społeczeństwo”. Niedawno politycy próbowali nam wprowadzić zafundować solidarne państwo, ale na szczęście nic z tego nie wyszło. Natomiast tego solidarnego społeczeństwa nie udało się nam do końca zbudować, ponieważ – między innymi – w kilku kompetencjach tam wymienionych jako takich, w których powinno się dać autonomię społecznościom lokalnym, nie dano tej autonomii.

Jedną z tych dziedzin jest służba zdrowia, o której już mówił dzisiaj pan senator Stępień. Samorządy nie mają tu pełnej autonomii, także pełnej własności i jasnej sytuacji. Nie mają środków.

Drugą taką dziedziną jest pomoc społeczna, gdzie dzisiaj według tego stanu, który się panu senatorowi Stępniewi nie podoba, połowa zadań z za-



kresu pomocy społecznej to zadania zlecone. A w drugiej połowie, czyli w zadaniach własnych, gorset rozporządzeń jest tak sztywny, że tam o specjalnej autonomii nie ma co mówić.

Chciałbym zwrócić uwagę, że samorząd – poza tym społeczeństwem obywatelskim – jest dzisiaj także, przynajmniej po stronie publicznej, głównym stymulatorem rozwoju.

W 2006 r. (bo za 2007 r. nie mam jeszcze danych) budżet państwa wydał na inwestycje 11 miliardów zł, a budżety jednostek samorządu terytorialnego 25 miliardów zł. Widać więc, kto, w sektorze publicznym przynajmniej, bardziej kreuje rozwój.

Samorząd w Polsce otrzymał jedno ważne narzędzie – poza innymi – z którego dzisiaj nie w pełni korzysta. Samorząd w Polsce wśród tych krajów, które reformowały się 18 lat temu, uzyskał ogromną ilość majątku, w przeciwieństwie do Czech, Litwy i innych państw w tym obozie. Ale, niestety, kwestionowana jest do dziś możliwość samodzielnego dysponowania tym majątkiem. Mimo że samorząd ma samodzielność gwarantowaną i ma możliwości strategicznego planowania, w przypadku dysponowania majątkiem stawia się samorządowcom takie ograniczenia, które *de facto* zmuszają do konstatacji, że my co najwyżej możemy administrować tym majątkiem, ale już niekoniecznie nim gospodarzyć.

W ramach tego rozwoju nie zauważono, że samorząd to zdecentralizowana część państwa i że samorząd nie uzyskał, w ramach sektora finansów publicznych, równości z administracją rządową.

Dzisiaj, na przykład, administracja rządowa pozyskując dane z Krajowego Rejestru Karnego nie płaci za te dane, a samorząd płaci. Obligacje Skarbu Państwa są zwolnione z opodatkowania, ale obligacje gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego nie są z niego zwolnione. Czy więc jesteśmy sektorem publicznym, czy jakimś dziwnym tworem, który nie wiadomo, czy jest publiczny, czy nie jest.

I jeszcze bardzo krótko o społeczeństwie obywatelskim. W 2004 r. gminy w ramach działalności pożytku publicznego przekazały 250 milionów zł, w 2005 – 500 milionów, a w 2006 – 1 miliard 200 milionów. Ale z drugiej strony, tylko gminy tak naprawdę monitorują ten proces. Jak się okazuje, z doświadczeń gmin wynika, że tylko 10 procent organizacji publicznych zarejestrowanych w gminie ubiega się o te pieniądze. Dzisiaj naszym wyzwaniem jest spowodować, żeby te 90% albo przynajmniej część z tych 90% także zaczęła ubiegać się o te pieniądze. To jest oczywiście możliwe, tylko trzeba im pomóc.

Komisja Wspólna, piszecie państwo, zamiera. Jestem sekretarzem komisji ze strony samorządowej, więc mnie to oczywiście osobiście dotknęło.

Ona zamierała jeszcze w roku 2007, ponieważ tak się składa, że to jest Komisja Wspólna, muszą więc być dwie strony. Wówczas tylko jedna strona chciała pracować. Dzisiaj, od co najmniej pół roku Komisja Wspólna działa fantastycznie, ponieważ dzisiaj ta druga strona chce współpracować i chce, żeby ta komisja działała i to skutecznie. Dziękuję bardzo.

## **Włodzimierz Puzyna** **Rektor Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie**

Szanowni Państwo!

Wczoraj byłem w Gdańsku na Kongresie Ekonomii Społecznej. Ogromnie żałuję, że nie mogłem tam zostać dzisiaj, ale serce mam po stronie samorządowej, więc znalazłem się tu. Wczoraj słuchaliśmy tam różnych referatów, zarówno ze strony polskiej, jak i ze strony przedstawicieli międzynarodowych instytucji.

Jestem pod wrażeniem opowieści przedstawiciela Wielkiej Brytanii, która pokazywała, w jaki sposób w Wielkiej Brytanii rząd, a właściwie premier, gabinet premiera, doszedł do wniosku, że konieczne jest stworzenie resortu i ministra odpowiedzialnego za wsparcie trzeciego sektora, do którego tam zalicza się nie tylko stowarzyszenia, ale także i instytucje ekonomii społecznej. Najpierw była analiza zdarzeń, która wskazywała na wagę tego sektora, potem nastąpiła cała seria badań przeprowadzonych przez fachowe instytucje. Na podstawie tych badań powstała diagnoza, która została bardzo szczegółowo skonsultowana i opracowana wspólnie z interesariuszami, po czym powstała strategia, też w kooperacji z interesariuszami, powstał program wdrożeniowy, powstały struktury, procedury, pieniądze, do tego jeszcze była promocja i cały system monitoringu, żeby ocenić na ile pomysł był właściwy i na ile jego procedura wdrażania będzie prawidłowa.

Kiedy wysłuchaliśmy tej opowieści, w konfrontacji z opowieściami z naszej grządki wszyscy zadaliśmy sobie pytanie: czy leci z nami pilot? Na to pytanie dzielnie odpowiedział Michał Boni, który okazał się wizjonerem. Ale potem przyznał, że to, co powiedział, to nie materiał rządowy ani procedura przygotowana przez rząd, tylko jego wizja stworzona na ten akurat moment pod presją konieczności powiedzenia czegoś takiego.

Tu chciałbym się odwołać do pana ministra Siemoniaka, bo zachnął się na uwagę, że takiej wizji czy kursu, który by pilot wyznaczył, nie da się odczytać. Pytam więc. No dobrze, ustawa o funduszu sołeckim; ale czego ona jest wyrazem? Czy chcemy wzmacniać te jednostki pomocnicze, żeby zrea-

lizować postulat decentralizacji czy zwiększenia partycypacji społecznej? Co chce się przez to osiągnąć?

Jeżeli jest to sygnał zwiększenia partycypacji, to dlaczego nie idą za tym dalsze zapisy, które to realizują? Bo nie tylko pieniądze, ale też zadania, jakie samorząd ma realizować. I to rzeczywiście warto by zrobić. Mało tego. Gdy patrzę na to, jaki to skutek wywoła w praktyce, to myślę, że będzie awantura. Bo co się okazuje? Są takie gminy, które już ustanowiły znacznie wyższe fundusze sołeckie. Czyli ta nowa ustawa, która z góry ogranicza to, co można sołtysowi dać, wywoła natychmiast awanturę.

Czy ktoś pomyślał, czy ktoś przedyskutował, czy ktoś zastanowił się nad tym, czemu to ma służyć, jak to będzie grało w kontekście?

Co ze słynną ustawą metropolitalną? Przecież to jest zwykły obligatoryjny związek gmin i to napisany w takiej konwencji, w jakiej napisany był ten związek w przypadku Warszawy; zadziałało to ze skutkiem wiadomo jakim. Tak samo, gotów jestem się założyć, zadziała ta forma przymusowego nakłonienia do współpracy jednostek samorządu.

Jeżeli widzimy, że deficyt tej współpracy jest rzeczywiście czymś znaczącym, to rodzi się pytanie, gdzie jest cała wizja, jak właśnie tę współpracę wywołać, być może nie tak drastycznymi metodami? Nie słyszę, nie widzę, nie rozumiem. Mało tego, nie ma z kim na ten temat dyskutować.

Wydaje mi się, że powinniśmy stworzyć miejsce debaty na takie tematy; tu odwołuję się do postulatu Michała Kuleszy, który przed chwilą padł.

Jeżeli chodzi o samorząd, wydaje mi się, że tutaj uwagi padły w tym raporcie, który jest rzeczywiście nieaktualny, bo chwała Bogu, sytuacja się nieco zmieniła, czarne chmury częściowo się rozwiały, choć nie wszystkie, niestety. To, wydaje mi się, są te dwie fundamentalne sprawy, które wymagają pilnego rozwiązania systemowego. Pierwsza dotyczy likwidacji podziałów resortowych, które biją w samorząd, bo one schodzą do samorządu. To nieprawda, że na poziomie samorządu tych wpływów resortowych nie ma. To jest polityka społeczna.

Proszę zobaczyć, jakie tu jest rozbitcie resortowe, widziane chociażby na poziomie samorządowym. Pomoc społeczna osobno, instrumenty rynku pracy, polityka rynku pracy osobno i na innym poziomie, edukacja jeszcze gdzie indziej, dalej: zwalczanie skutków alkoholizmu, walka z narkotykami. Jest kilkanaście niezależnych programów resortowych, które są wymuszone na samorządzie, mało tego – są one kompletnie niespójne.

Wczoraj na wspomnianym kongresie jeden z przedstawicieli Gdańska pytał: jaki jest główny cel polityki społecznej państwa, jaki paradygmat jej przyświeca? Czy *welfare state*, bo jeszcze coś takiego mamy, gdzie właściwie

już wszyscy wiedzą, że w to się pakuje pieniądze na zasadzie narkotyku uzależniającego i jeszcze pogłębiającego patologię. Czy też się przyjmuje zasadę welfare state, czyli aktywizujących metod pomocy, bo te zasady są dokładnie przeciwstawne.

I kiedy patrzymy w gdańskim województwie, ile tu pieniędzy na to i na to idzie, to widzimy, że na *welfare state* miliard, czyli w zasadzie miliard wsadzony w pogłębienie patologii, a 250 milionów na aktywizację. No więc trzeba już w końcu na poziomie krajowym ustalić, jaka ta polityka ma być. Bo pakowanie pieniędzy w przeciwstawne tendencje jest zupełnie nonsensem. Mamy wyjątkową sytuację, żeby w tej chwili przemyśleć całą strukturę i poprawić mechanizmy. Mam tu wiele pomysłów, bo właśnie program EQUAL, który się skończył niedawno, takie pomysły niesie.

Mieliśmy konferencje w Senacie, chcieliśmy przedstawić wniosek *de lege ferenda* – i nikt nie chciał tego słuchać. Przedstawiciele rządu powiedzieli swoje i uciekli, senatorów zostało dwóch, posłów też dwóch.

Kolejny więc problem, który tu się zresztą też przewinął, to problem, jaki model rozwojowy samorząd powinien realizować? Bo od tego zaczyna się cała polityka wspierania samorządu w prowadzeniu działań rozwoju. Bo rzeczywiście to jest fundament rozwoju samorządu – zresztą widać to ze statystyki z ostatnich lat. Można by tu jeszcze znacznie więcej przykładów przytoczyć, żeby te kolekcje odpowiednio wzbogacić.

Ale rząd powinien wobec tego samorząd hołubić jak oczko w głowie, bo to jest główny motor rozwoju. I nikt nie zastanawia się nad tym, jaki w zasadzie model rozwoju powinno się samorządowi zaproponować. Wydaje mi się, że powinno się zaproponować właśnie model rozwoju związany z ideą ekonomii społecznej, ale wtedy gdy się ten model przyjmie, wtedy można zaoferować odpowiednie instrumenty wsparcia. A tutaj to wsparcie odbywa się też dość chaotycznie i w sposób często niezbyt przemyślany.

Jest więc wiele wyzwań, które powinniśmy przyjąć i którym powinniśmy wyjść naprzeciw, żeby uporządkować państwo, w tym sprawy polityki samorządowej. Ale niestety, nie ma miejsca ani ludzi, którzy byliby gotowi tę debatę podjąć. Póki się to nie stanie, boję się, że będziemy znowu żeglowali, dryfowali po oceanie – i obyśmy się znowu nie nadziali na jakąś kolejną skałę, już nie mówiąc o czarnych chmurach, które też nam grożą.

Chciałbym podziękować Senatowi za możliwość podjęcia w ogóle dyskusji na temat, za to, że zechciał nam udzielić swojego forum. Ale wydaje mi się, że warto by było, żeby Senat podjął działania systematyczne, nie tylko doraźne dyskusje, ale systematyczną działalność seminaryjną. Bo gdzieś

trzeba się zebrać, gdzieś trzeba się spotkać, bez tego debata się nie potoczy. Dziękuję.

## **Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski**

Ja może *ad vocem* powiem, że w dyskusjach nad rolą Senatu w tym kierunku chcieliśmy pójść. Z jednej strony, oczywiście, mamy poprawiać ustawy przygotowane przez rząd i Sejm, ale z drugiej strony – zastanawiać się nad kierunkowymi zmianami długofalowymi, z szerszym oddechem. To ma być właśnie pewien element refleksji i debaty publicznej. Ta dzisiejsza konferencja trochę temu służy. Oczywiście chcielibyśmy, aby wszystko, co tutaj powiedziano, dotarło także do tych, którzy wyszli, żeby tak nie było, że to jest mówienie sobie a muzom.

Myślę, że w tym kierunku Senat chciałby pójść.

Kolejnym mówcą będzie pan Zbigniew Lewandowski.

## **Zbigniew Lewandowski**

**Prezes Forum Sekretarzy Jednostek Samorządu Terytorialnego  
przy Regionalnym Centrum Fundacji Rozwoju  
Demokracji Lokalnej w Łodzi**

Dzień dobry.

Tak się składa, że akurat wczoraj odbyło się posiedzenie Forum Sekretarzy, które było całkowicie poświęcone dyskusji nad nowym projektem ustawy o pracownikach samorządowych. Prace te były jakby zwieńczeniem kilku spotkań przy Zarządzie Głównym Forum, właściwie już nie Forum, tylko Konwentu Sekretarzy, który działa przy Fundacji w Warszawie.

My jako sekretarze z zainteresowaniem przyjęliśmy ten projekt ustawy. Cieszymy się, że załatwiono w tym projekcie kilka zgłaszanych przez nas postulatów. Takimi postulatami, które są szczególnie korzystne i które zostały przez nas zgłoszone – a zostały przyjęte, jest na przykład ograniczenie liczby odwołań w projekcie ustawy, uregulowanie czasu pracy w ten sposób, że nie jest on nadmiernie przeregulowany. Wprowadzenie możliwości awansu zawodowego dla pracowników samorządowych, bo tego w dotychczasowym rozwiązaniu nie było, przynajmniej po ostatnich zmianach ustawy o pracownikach samorządowych.

Jednak jest bardzo wiele spraw, które nam się nie podobały. Wbrew preambule, gdzie mówi się o służbie samorządu terytorialnego, praktycznie wszyscy pracownicy będą mieli umowy o pracę, a nie związek służby, tak jak do tej pory był on możliwy – na początku – dla pracowników, którzy mają samodzielne i kierownicze stanowiska. Później już był dozwolony tylko w gminach. Teraz stosunek mianowania ma być całkowicie zlikwidowany. Jest to jedyne zabezpieczenie pracowników merytorycznych przy bardzo dużej ilości ograniczeń, które na pracowników samorządowych spadają. Bo pracownik samorządowy ma obowiązek składania oświadczeń o działalności gospodarczej, obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym, które są publiczne, ma szeroki albo nawet całkowity zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, a tego inni pracownicy, którzy mają stosunek pracy, nie mają.

Są to niskie stosunkowo wynagrodzenia, dlatego że w czasach, kiedy były jeszcze publikowane wynagrodzenia w poszczególnych gałęziach administracji, wynagrodzenia w administracji rządowej były średnio o około 50% wyższe niż samorządowe. Teraz już tak dokładnych danych statystycznych powszechnie dostępnych nie ma. Za tymi wszystkimi ograniczeniami nie ma dosłownie żadnych przywilejów, które by pracownicy samorządowi mieli.

Dodatkowo jeszcze zabolą nas sytuacja sekretarzy. Sekretarz w omówieniu skutków regulacji ma być pracownikiem międzykadencyjnym. Ale faktycznie obniża się jego rangę, gdyż dotychczas był powoływany i odwoływany na wniosek przewodniczącego zarządu bądź wójta, burmistrza, prezydenta na mocy uchwały rady. Teraz, gdy będzie tylko umowa o pracę, nic prostszego, jak dać takiemu pracownikowi wypowiedzenie.

Zdarzało się – i znam kilka takich przypadków, że wójt, burmistrz, czy prezydent chciał zmienić sekretarza, dlatego, że były jakieś uzgodnienia koalicyjne i ktoś inny miał tym sekretarzem zostać. Po obronie tego człowieka przez radę w ciągu kilku miesięcy dogrywali się, dogadywali, docierały się ich stanowiska i okazywało się, że ich dalsza współpraca jest naprawdę bardzo dobra. Bo świeżo wybrany wójt przekonywał się, że praca administracji wygląda zupełnie inaczej, niż on sobie wyobrażał, i że bez takiego fachowca sobie nie poradzi.

Przy całkowitym braku ochrony, jak to jest teraz przewidywane, będziemy mieli tak naprawdę do czynienia z selekcją negatywną. Bo i niskie zarobki, i żadnych innych zabezpieczeń. Nie wyobrażam sobie budowania etosu służby samorządowej w ten sposób. Wyobrażam sobie natomiast, że będzie kiedyś jedna ustawa o służbie cywilnej, tak jak było to przed wojną,

która będzie obejmowała wszystkich pracowników administracji publicznej. Nie będzie czterech ustaw, jak było wcześniej mówione, tylko ta jedna, i jeden z jej rozdziałów będzie poświęcony samorządom terytorialnym – a to wystarczy. Dziękuję bardzo.

## **Wiktor Osik**

### **Poseł na Sejm III i IV kadencji**

Nie ukrywam, że z wielką satysfakcją słuchałem tutaj twórców tej naszej reformy samorządowej, nawet – jak pan Stępień powiedział – tych, którzy stworzyli samorząd w Polsce. Ale jak każde dzieło, to też nie jest doskonałe i – co zresztą powiedział we wprowadzeniu pan profesor Safjan – najbardziej odczuwamy brak autentycznego społeczeństwa obywatelskiego. W wielu wypowiedziach przewijała się tutaj właśnie sprawa tego, że nie bierzemy odpowiedzialności za swoją małą Ojczyznę, że ludzie nie czują się suwerenem, że nie chcą sami osobiście decydować o swoich sprawach.

W tej chwili podejmuje się różnego rodzaju działania, żeby społeczeństwo zaktywizować, żeby tworzyć różnego rodzaju organizacje obywatelskie; są różnego rodzaju pomocowe środki przeznaczane na ten cel. Bo o niektóre granty, na przykład, mogą się ubiegać tylko te organizacje pozarządowe.

Ale wydaje mi się, że jeżeli chodzi o popełniony błąd, była to sprawa jednostek pomocniczych. Mówi się tutaj przez cały czas o zasadzie pomocniczości, ale jak można ją realizować właśnie bez jednostek pomocniczych?

Pamiętam, jak uwłaszczano gminy i jak pozbawiono wtedy sołectwa własności. Pracuję w gminie od 1973 r., z przerwą, gdy byłem posłem; później znów wróciłem do samorządu. Chcę państwu powiedzieć, że do dzisiaj, gdy jestem na zebraniu we wsi, nie mogę wytłumaczyć, dlaczego zabrano im ich własność. Dlaczego nie mają prawa dysponować swoim majątkiem, dlaczego muszą tworzyć stowarzyszenie, żeby móc założyć rachunek w banku, zapłacić za to, na przykład, 500 zł w sądzie, żeby się zarejestrować – i muszą składkę na ten cel we wsi robić. Po co, jeżeli jest samorząd wiejski, jest rada sołecka, jest zebranie wiejskie, jest sołtys? Dlaczego oni nie mogą normalnie funkcjonować?

Mówił tutaj pan Włodzimierz Puzyna o tym, że podjęcie właśnie w tej chwili tematu funduszu sołeckiego jest dobre, ale niekoniecznie trzeba narzucać z góry, jak to ma być. Samorządy same te sprawy uregulują, ale trzeba

dać podmiotowość właśnie tym organom pomocniczym. To wydaje mi się w tej chwili podstawową sprawą, i to naprawdę nic nie będzie kosztować.

Przecież pamiętam, jak ludzie sami budowali we wsi świetlice, sklepy, zlewnie, różnego rodzaju obiekty. A dlaczego teraz nie mogą zadbać o to, żeby prowadzić taką świetlicę, żeby organizować jakoś to życie na wsi, żeby stworzyć plac zabaw dla dzieci itd.? I oni będą to robić, ale trzeba akurat nawet w tej chwili już nie finansowe, ale pewne instrumenty prawne im dać. I to by było chyba to, co tutaj można zrobić.

## Senator Henryk Woźniak

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Jest wola dyskusji, przede wszystkim z samorządem i z organizacjami społecznymi o tym, jak decentralizować państwo, o czym mówił pan profesor Ziółkowski. Możecie państwo na to liczyć.

Nie jestem członkiem Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, ale jestem tutaj, bo uważam, że te sprawy są niezwykle ważne nie tylko dla pewnego obszaru spraw ważnych dla Rzeczypospolitej, lecz dla całej Rzeczypospolitej.

Pan dyrektor Andrzej Porawski z właściwą sobie precyzją mówił o nierówności wobec prawa obu części sektora publicznego. Tu jest, myślę, jasna, klarowna ścieżka – oczekiwanie, by kierować konkretne wystąpienia do Komisji Samorządu Terytorialnego Senatu. Komisje senackie – pan marszałek może to potwierdzić – chcą inspirować również rozwiązania legislacyjne i podejmują wiele, wiele działań w tym zakresie, chociażby realizując wyroki Trybunału Konstytucyjnego, co do tej pory nie miało aż tak wielkiej dynamiki w działaniach Senatu.

Myślę, że ma się dobrze ta instytucjonalna demokracja. 20 lat jej tworzenia przyniosło generalnie dobre owoce; demokracja okrzepła, jest silna. Ale czy wszystkie owoce są jednakowo dobre? Jeśli patrzeć na to, co się działo nie tak dawno w Piotrkowie, później w Gorzowie, a ostatnio w Olsztynie, to trzeba sobie postawić pytanie, czy o taką demokrację instytucjonalną i taką siłę demokracji instytucjonalnej chodziło?

Kierowałem zarządem miasta. Wtedy zarządzanie miastem, gminą odbywało się w sposób kolegialny, oczywiście zawsze wtedy mówiłem, że potrzeba silnej władzy wykonawczej, władzy pochodzącej z wyboru bezpośredniego. Dzisiaj taką władzę mamy. Ale dzisiaj w bardzo wielu opiniach ta władza wymknęła się spod kontroli społecznej. Jest pytanie: co



zrobić, by władza była na tyle silna, aby gwarantowała sprawność funkcjonowania, ale była też na tyle uczciwa i pod tak dobrą społeczną kontrolą, by gwarantowała efektywność gospodarowania groszem publicznym. By i ten jeden dezyderat, i ten drugi układał się we właściwej proporcji, a nie jeden albo drugi się wykluczał.

Myślę, że demokracja obywatelska znajduje się od pewnego czasu w pewnej stagnacji. Po euforii z lat dziewięćdziesiątych, naturalnej euforii, napotkała później wiele barier, związanych właśnie z finansowaniem, z uczeniem się pozyskiwania środków w zupełnie inny sposób. Nie tak dawno byłem pytany przez lidera jednej z organizacji: A co będzie, jak skończą się granty, jakie będzie finansowane organizacji, no bo przecież już dotacji chyba nie będzie? Są takie pytania. My musimy również te pytania rozumieć i wyjść tym pytaniom naprzeciw.

Z całą pewnością środki z programu „Kapitał ludzki” wzmocnią demokrację obywatelską, to jest oczywiste; tych pieniędzy jest dużo i na pewno trafią one we właściwe ręce i przyniosą dobre owoce.

Ale myślę, że jest otwarte pytanie, co stoi na przeszkodzie większej aktywności społecznej? Bo oczywiście ustawa o funduszu sołectkim na pewno wzmocni – mówił o tych oczekiwaniach mój przedmówca – społeczności lokalne na poziomie sołectkim. Ustawa metropolitalna, co by o niej mówić – tu mógłbym polemizować z Włodzimierzem Puzyną, ale zostawię sobie to na rozmowy kularowe – jest także potrzebna, i od lat dziewięćdziesiątych mówiliśmy o tym, że duże miasta potrzebują rozwiązania ustawowego, które zwiększy efektywność działania w obszarze zagospodarowania przestrzennego, zagospodarowania gospodarki odpadami, komunikacji miejskiej, zaopatrzenia w wodę etc., etc. Takie rozwiązanie jest potrzebne.

Ale czy takie jak w tym projekcie rządowym? To jeszcze jest do dyskusji, bo przecież to jest projekt rządowy; będziemy nad nim pracować w obu izbach parlamentu. Ale poza sołectwem, poza metropoliami jest jeszcze Polska, i tutaj wydaje się, że to, co integruje społeczności na poziomie najniższym, w sołectwach, to bezpośrednia relacja, to interakcja: sąsiad – sąsiad, o której mówił profesor Stępień. To poczucie wspólnoty losu, często wielopokoleniowej wspólnoty losu. Tego już nie ma w miastach powiatowych średniej wielkości. Chciałbym postawić taką kwestię: czy jesteśmy w stanie w instytucjach (być może odniesie się do tego pan marszałek Ziółkowski) pokusić się o badania o charakterze socjologicznym, ażeby zidentyfikować przyczyny, które sprawiają, że jednak aktywność społeczna w Polsce pozasołectkiej nie jest na miarę naszych oczekiwań, na miarę ocze-

kiwań pana profesora Regulskiego. Bo chyba nie tak do końca ojciec polskiej samorządności wyobrażał sobie aktywność swoich rodaków.

Jest to wielkie wyzwanie i wielkie pytanie, co do którego, myślę, będziemy się długo spierać, dyskutować, i poszukiwać odpowiedzi na to, jak sprawić, żeby silna instytucjonalnie demokracja była wsparta autentyczną demokracją obywatelską.

Pan marszałek Ziółkowski powiedział, że w Senacie chcemy takich debat, chcemy wsłuchiwać się w oczekiwania i próbować właśnie na tej podstawie wyznaczać kierunki działań dla rządu. Dziękuję uprzejmie.

## **Elżbieta Polak**

### **Ośrodek Regionalny Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Zielonej Górze**

Chciałabym się z państwem podzielić moim praktycznym doświadczeniem w zakresie budowania społeczeństwa obywatelskiego. Chciałam poprzeć praktycznie wypowiedź, tezę pani prezes Barbary Imiołczyk, że bardzo jest nam potrzebny kompleksowy program edukacji społeczeństwa obywatelskiego.

Dlaczego? Pracuję również w Komisji Budżetu Sejmiku Województwa Lubuskiego. Opiszę dwa małe zdarzenia z przedwczoraj. Opiniujemy zmianę w budżecie w zakresie zwiększenia środków na inwestycje drogową, ponieważ zawalił się nasyp, bo zostało to źle wykonane i radni jednogłośnie, po przedstawieniu wniosku przez zarząd, zwiększają budżet na ten cel o 3 miliony zł, praktycznie bez dyskusji. W następnym punkcie zaprosiłam liderów organizacji pozarządowej, największej organizacji działającej w Zielonej Górze, inicjatorów powołania lubuskiego funduszu pożyczkowego dla organizacji pozarządowych. Uznałam, że jest to świetny pomysł, ponieważ bardzo często korzystając z grantów, czekamy długo na środki finansowe, i jest to dużym problemem dla organizacji pozarządowych. Być może dlatego tylko 10 procent sięga po te środki, przystępuje do konkursów.

I zaczęła się wielka dyskusja: a jakie poręczenia, a jakie zabezpieczenia, a ten jeden milion złotych to przecież trzeba jakoś zabezpieczyć, a kto przygotowuje regulamin? Dyskusja trwała ponad godzinę.

Jaki z tego wniosek? Jest społeczeństwo obywatelskie w naszym środowisku, są jeszcze tacy, którym się chce. Ale faktycznie brakuje edukacji obywatelskiej. Bo ci, którzy podejmują decyzję, nie posiadają tej świadomości.

mości, nie ufają po prostu. Ten kompleksowy program edukacyjny jest nam, niestety, na tym etapie wciąż niezbędny. Dziękuję.

## **Małgorzata Reczko** **Burmistrz Miasta Sławków**

Może przedstawię parę uwag z punktu widzenia małej gminy, gminy miejskiej, liczącej siedem tysięcy mieszkańców, 36 kilometrów kwadratowych, czyli mniej więcej wielkości naszego miasta powiatowego Będzina.

Ale z tego wynikają również problemy. To znaczy, mamy czwarte miejsce, jeśli chodzi o przychód na głowę jednego mieszkańca, zaś pierwsze miejsce – w województwie śląskim oczywiście, jeżeli porównamy to do dochodów, bo to jest 4,3% dochodów, czyli płacimy rocznie około 880 tysięcy do budżetu państwa na tak zwaną subwencję równoważącą, na tak zwane biedne gminy.

Ale właściwie nie o tym chciałam mówić, bo to „janosikowe” trzeba by chyba już kiedyś znieść, bowiem mieszkańcy, mając tak wysoki dochód, chcieliby coś z tego mieć, przynajmniej jakąś jedną drogę więcej – a to jest niemożliwe.

Wyliczyłam sobie zadania, jakie są nakładane na nas przez różne resorty i przez ustawy. I wyszło mi, że w tym roku ujemne skutki finansowe z tego tytułu, łącznie z „janosikowym”, wyniosły prawie 4 miliony zł. Stanowi to prawie 75% zadań inwestycyjnych zaplanowanych na ten rok, które my po prostu pokrywamy z pożyczek. No bo tak jest, bo gdybyśmy te pieniądze mieli... A czego to jest wynik? To jest wynik niespójności prawa, wydawania – powiedzmy – takich przepisów na przykład, jeżeli chodzi o podatki, które po prostu biją w dochody małej gminy.

Podpisuję się obiema rękami pod tym, żeby takie debaty, jak dzisiaj odbywały się częściej i byłoby bardzo dobrze, gdyby działa się to na forum właśnie Senatu. Podpisuję się też pod decentralizacją społeczeństwa – na przykładzie naszego miasta; zresztą dwie osoby, które siedzą tam w prezydium, pomogły nam kiedyś bardzo, bo to jest miasto na pograniczu Małopolski i Śląska. I tak jest, że raz jesteśmy tu, raz tu. Ostatnio zrobiliśmy referendum, nawet w stanie wojennym robiliśmy referendum, kiedy byliśmy przez przypadek dzielnicą Dąbrowy Górniczej.

W ludziach jest bardzo duży potencjał, możliwości do tego, żeby działali w samorządzie, żeby byli społeczeństwem obywatelskim. My zaś powin-

niśmy im w tym pomóc. Będąc burmistrzem, człowiek nie zawsze ma czas, bo doby by brakło, żeby przekonywać ludzi, ale myślę, że warto.

Jeżeli by taki program gdzieś był, choć nie mówię, że koniecznie program, bo programów mamy dużo i niekoniecznie je wykonujemy, ale powiedzmy realnie: gdybyśmy przystąpili do tego – to naprawdę dużo możemy zrobić. Pod warunkiem, że będą odpowiednie uwarunkowania legislacyjne do tego, żebyśmy my to mogli robić; z punktu widzenia gminy przykłady można by mnożyć. Tu chodzi na przykład o właściwe wykorzystywanie pieniędzy, o zamówienia publiczne itd., itd. Takich spraw są tysiące, na przykład opłaty adiacenckie, gdzie wręcz są braki w prawie. My się na to zżymamy. Szczególnie są braki w prawie w okresach, kiedy nie było planów zagospodarowania przestrzennego; w jednych miastach nie ma ich do tej pory, w innych to był krótki okres. Tak więc jestem za tym, żeby takie spotkania się odbywały, bo im więcej będziemy rozmawiać z ludźmi, im więcej będziemy ludzi, w końcu swojego społeczeństwa, słuchać, tym lepiej.

Teren gminy to miejsce, gdzie się najwięcej rzeczy dzieje, bo mamy bezpośredni kontakt z ludźmi. Wydaje mi się, że sprawę przyspieszy to, jeżeli będziemy potrafili mówić do ludzi, bo jak to mówią: nie wystarczy mówić do rzeczy, trzeba mówić do ludzi. Taka jest moja konkluzja. Dziękuję.

## **Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski**

Dziękuję bardzo.

Chodzi o to, żeby „dziad nie przemawiał do obrazu”?

Dziękuję państwu za udział w dyskusji.

W tym momencie rozpoczynamy część kończąca. Najpierw poproszę pana profesora Regulskiego, a potem pana prezesa profesora Safjana.

# Podsumowania



**Prof. dr hab. Jerzy Regulski**  
**Prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej**

Przede wszystkim chciałem podziękować za wypowiedzi, za dyskusję. Wydaje się, że te debaty i konieczność wymieniania myśli są potrzebne, żeby tworzyć sobie pewne wspólne opinie i poglądy. Jest oczywiste, że samorządy spełniają swoją rolę, oczywiście, że zawsze mogłoby być lepiej. Ja zawsze mówię, że jeśli człowiek jest zadowolony w 70 procentach z tego, co zrobił, to zawsze dobrze, bo zrobiło się 70 procent. A gdyby się nie podjęło pewnych działań, to byłoby zero; więc zawsze każdy krok do przodu jest dobry.

Ale na pewno – nie ulega wątpliwości – jest teraz moment niezbędnych zmian, niezbędnych inicjatyw i samorządowych, i rządowych, i ogólnospołecznych, bo co jakiś czas trzeba dokonywać pewnych weryfikacji systemu ustrojowego, form działania – i taki moment chyba teraz przyszedł.

Jest chyba tutaj, wydaje mi się, kilka spraw, które bardzo silnie były zaakcentowane, dobrze zaakcentowane i one są niestety ważne. Problem wizji państwa: czym państwo ma być, jakie są cele, to co pan rektor Puzyna mówił: czy ma być ten *welfare state*, czy ma być jakaś inna forma? Czego chcemy? A więc jest to rola polityków centralnych, parlamentu, rządu, liderów politycznych – wyznaczanie celu, który chcemy wspólnie osiągnąć. Tego nam brakuje.

Bo tak naprawdę mówi się o różnych sprawach konkretnych, a ja nie wiem, jaka ma być wizja ustroju Polski za 10 lat. Ku czemu dążymy? Czego chcemy? Wydaje mi się, że tutaj należałoby oczekiwać od tych sił politycznych jakiejś identyfikacji celu. Bo tylko wtedy można oceniać w działalności poszczególne kroki polityczne.

Jednym z nich jest na pewno sprawa budowania społeczeństwa obywatelskiego i to – co pani prezes Imiołczyk mówiła – jest niezbędne. Program działań jednorazowych i jakichś ciągłych działań w tym kierunku.

Samorządy muszą mieć samodzielność i jest rzeczą oczywistą, że państwo nie powinno ingerować tam, gdzie nie musi. Nie ulega wątpliwości, że ingeruje zbyt często niepotrzebnie tam, gdzie nie musi. Natomiast powinno stworzyć pewne rutyny czy sposoby działania, i inicjować pewne kierunki tych działań. To dotyczy, między innymi, dyskusji o metropoliach. Na pewno coś tu trzeba zrobić. Ale czy tak, czy trochę inaczej? To są tematy do dyskusji. Właśnie te dyskusje są chyba potrzebne – i chwała Senatowi, że chce umożliwić i stworzyć pewne ramy czy platformy do takich dyskusji. Dziękuję jeszcze raz.

## **Prof. dr hab. Marek Safjan** **Przewodniczący Rady Konwersatorium** **„Doświadczenie i Przyszłość”**

Chwała Senatowi za to spotkanie. Oczywiście jest ono bardzo potrzebne, wpisuje się w fundamentalne debaty na temat stanu państwa prawa, stanu demokracji, ponieważ nie mam żadnej wątpliwości, że to, co będzie się rozstrzygało na poziomie samorządów, to, co zdecydujemy o aktywności społeczności lokalnej, będzie określało wizję państwa.

Wracając do bardzo fundamentalnego pytania, które postawił a właściwie przypomniał, Michał Kulesza, a mianowicie do pytania o spór, o źródła idei samorządności: czy jest ona efektem pewnych założeń tkwiących w naturze rzeczy, czy raczej jest koncepcją przychodzącą z zewnątrz, jest jakąś wizją kształtowania struktur państwa i prawa?

Nie ulega dzisiaj żadnej wątpliwości, że wizja społeczeństw europejskich, wizja kultury europejskiej jest bardzo silnie wpisana, jako element absolutnie konieczny, w samorządność społeczności lokalnej. Można powiedzieć, że tak, jak mówimy o przyrodzonej godności człowieka, tak możemy mówić o przyrodzonej samorządności społeczności lokalnej. To jest analogia – przepraszam za to porównanie – ale w gruncie rzeczy oddaje ona dobrze znaczenie i istotę tego, co dzisiaj określa istotę społeczeństwa demokratycznego, społeczeństwa obywatelskiego.

Druga uwaga. Jestem przekonany, że to dzisiejsze spotkanie może przynieść bardzo realne konsekwencje i bardzo gorąco będę namawiał pana marszałka i wysoki Senat do tego, żeby taką debatę wykorzystać, z pewny-



mi także refleksjami czy odniesieniami na przyszłość, bo takie wnioski dzisiaj także padły.

Sądzę, że takim bardzo podstawowym przesłaniem, które się przewijało w wielu wypowiedziach i jest zapewne też ważną ideą kształtowania samorządności na przyszłość, jest wezwanie do wzmocnienia edukacji obywatelskiej w zakresie samorządności.

Dlaczego to tak strasznie ważne? Dlatego, że my – wbrew pozorom – mamy w tej chwili naprawdę bardzo już szeroko rozbudowane, całkiem niezłe w konsekwencji, instrumentarium prawne. Tyle tylko, że ludzie, instytucje – myślę tutaj o samorządach terytorialnych różnych szczebli – są trochę bezradni, nie potrafią z tego korzystać, nie wiedzą, jak to robić, a społeczności lokalne najczęściej nie czują zainteresowania, ponieważ wiedza o znaczeniu tych rozwiązań na poziomie samorządu terytorialnego ciągle jest minimalna, na pewno niedostateczna. I tu jest bardzo dużo do zrobienia.

W związku z ważnością tego postulatu – mając cały czas na uwadze fakt, że Senat Rzeczypospolitej Polski zajmuje się przecież samorządami terytorialnymi jako tą sferą, tym obszarem, który należy do najważniejszych obszarów funkcjonowania państwa, będących w centrum zainteresowania tej instytucji – proponowałbym, aby właśnie dlatego Senat rozważył – to jest do rozważenia oczywiście dla prezydium, dla pana marszałka – możliwość, potrzebę podjęcia specjalnej uchwały, która by dotyczyła edukacji, ale uchwały instrumentalizującej zarazem. Co zrobić, żeby ta edukacja nie była pustym hasłem?

Możemy hasło puszczać w powietrze, w przestrzeń, tylko z tego nic nie wynika. Ale co zrobić? Co zrobić konkretnie? Jakie działania miałyby być podjęte, żeby owa edukacja obywatelska rzeczywiście nabrała realnego kształtu i nie była tylko pustym hasłem? To jest ważna kwestia.

Następna sprawa. Myślę – tutaj przychyliłbym się do tych sądów, które zostały co najmniej w kilku wypowiedziach sformułowane, na przykład przez pana senatora Woźniaka – że istnieje potrzeba dokonania swoistej inwentaryzacji podstawowych barier funkcjonowania samorządu, ale takiej inwentaryzacji, która pochodziłaby ze strony przedstawicieli samorządu. Myślę, że tutaj – jeżeli można coś sugerować – byłaby to także sfera działań dla wysokiej Izby, bo można sobie wyobrazić przeprowadzenia wśród przedstawicieli samorządu krótkiej ankiety, która pozwalałaby na to, by państwo prowadzący samorządy terytorialne nie starali się opracowywać wielkiego, stu pięćdziesięciostronicowego memorandum, ale udzielili tylko dwu, trzystronicowych odpowiedzi, które by identyfikowały największe, waszym zdaniem, bariery funkcjonowania samorządu. I to jest bardzo

ważne, bo to byłaby niezwykła pomoc dla wysokiej Izby do wystąpienia z inicjatywami ustawodawczymi w tym zakresie. Proponowałbym rozważyć taką koncepcję.

Wreszcie, myślę, żeby owoce tej konferencji nie były zmarnowane, bo przecież powiedziano tu bardzo wiele o niektórych ważnych elementach, na przykład sporo bardzo konkretnych rzeczy o potrzebie lepszego rozgraniczenia kompetencji pomiędzy marszałkiem i wojewodą, powiedziano wiele o statusie pracowników służby cywilnej, powiedziano także sporo na temat kwestii tworzenia prawa lokalnego, przepisów lokalnych itd., itd. Jest więc wiele ważnych wniosków, które na podstawie tych konferencji można by ująć już w pewien pakiet postulatów, ale też odpowiednio syntetyczny w taki sposób, by mogły stać się przesłanką dla określonych działań legislacyjnych, dla inicjatyw ustawodawczych Senatu. Bo Senat, nie zmieniając kształtu konstytucyjnego, może bardzo wiele czynić dla dobrego funkcjonowania samorządu terytorialnego. Nie będąc w ścisłym tego słowa znaczeniu izbą samorządową, może przecież tak naprawdę pełnić bardzo podstawowe funkcje izby samorządowej właśnie, wykorzystując swoje kompetencje w zakresie władzy ustawodawczej.

I wreszcie chciałem też podkreślić wagę tych postulatów, które były formułowane, że być może byłoby istotnie celowe, by z inicjatywy Senatu odbywały się cykliczne, co jakiś czas organizowane konferencje, spotkania tego typu, które nie muszą być przecież jakoś szczególnie mocno formalizowane, ale które pozwalałyby właśnie na identyfikację tych najważniejszych problemów, i być może przygotowanie odpowiednich inicjatyw ze strony Senatu, ale inspirowanych głosami osób, które reprezentują samorząd terytorialny.

Na końcu, dziękując także w imieniu Rady Programowej „DiP”, jeszcze raz dziękuję panu profesorowi Jerzemu Regulskiemu i pani prezes Barbarze Imiołczyk za to opracowanie, które dzisiaj pozwoliło nam przeprowadzić także i tę dyskusję. Chciałem zarazem w imieniu pana profesora – nie wiem, czy zostanie przez niego umocowany *ex post* do tego – złożyć zapewnienie, że DiP będzie pracowało nad tymi zagadnieniami z innymi, bo myślimy nad tym, by w jednym z kolejnych raportów DiP były problemy związane z finansowaniem samorządu terytorialnego; są to niezwykle złożone, ale bardzo podstawowe, powiedziałbym fundamentalne dla kształtu samorządu, zagadnienia.

Bardzo dziękuję jeszcze raz za to spotkanie, bardzo dziękuję, Panie Marszałku, za umożliwienie tej bardzo interesującej konferencji.

## Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.  
Pan prezes Stępień, proszę bardzo.

### Prof. dr hab. Jerzy Stępień

Bardzo ważne pytanie postawił tutaj pan rektor Włodzimierz Pużyna, człowiek z olbrzymim doświadczeniem parlamentarnym i samorządowym. Co właściwie powinno nami kierować? Zasada *welfare state* czy partycypacja? To jest naprawdę bardzo ważne pytanie. Notabene od późnego średniowiecza wszyscy się nad tym zastanawiają, trochę to inaczej nazywają. Dawniej mówiło się o takiej relacji pomiędzy partycypacją a naśladownictwem. Okazuje się, że większość zachowań społecznych są to zachowania dyktowane naśladownictwem, a tylko pewna część jest jakby motywowana innymi przesłankami, nawet próbowano to w jakiś różny sposób nawet określać, ale ta partycypacja w naszych czasach przecież musi być maksymalnie duża. To po pierwsze.

Po drugie, cele, które powinniśmy sobie stawiać, powinny być artykułowane poza parlamentem. Wiemy z doświadczenia parlamentarnego, że parlament sam z siebie nie jest w stanie wyprodukować żadnej wielkiej reformy, żadnego wielkiego przedsięwzięcia, zaś musi korzystać z tego, co jest produkowane na zewnątrz, stąd tradycja budowania różnego rodzaju think tanków, podpowiadania parlamentowi, liderom partyjnym, żeby uczyniły z pewnych rozwiązań część swoich programów partyjnych; to jest oczywiste, więc te cele muszą być formułowane poza.

I trzecia rzecz. Profesor Regulski, profesor Kulesza i ja byliśmy przeciwnikami wprowadzania w tym trybie, w jakim to zostało zrobione, bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów, ostrzegając, że tego rodzaju rozwiązanie bez jednoczesnego wprowadzenia towarzyszących im innych rozwiązań ustrojowych, w szczególności w zakresie audytu, kontroli itd. musi doprowadzić do niebezpiecznych zjawisk. I to się stało, nasze ostrzeżenie zostało zlekceważone.

Ale tym bardziej trzeba cenić tutaj głos pana Lewandowskiego, który przestrzega przed kolejnym błędem na tej drodze, przed pomniejszeniem znaczenia sekretarza gminy. Ta pozycja musi być właśnie wzmocniona, a nie odwrotnie. Natomiast propozycje, o których słyszymy, idą w przeciwnym kierunku. A zatem należy bardzo wyraźnie tutaj to ostrzeżenie sformułować. I na tym chciałbym zakończyć swoje wystąpienie. Dziękuję.

## Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Rzeczywiście, zgadzam się z tym, co przed chwilą powiedział pan prezes Stępień. Parlament sam pewnych rzeczy nie wymyśli, jeżeli nie będzie czuł, że reprezentuje społeczeństwo i odpowiada na naciski społeczne, a także na rozmaite idee i myśli grup ludzi dobrej woli i wielkiego umysłu.

W takim razie, nawiązując do tego, co powiedział pan profesor Safjan, chcę zadeklarować takie hasło: DiP z Senatem, Senat z DiP-em. Chcemy zrobić w takim razie cykl następnych konferencji. Myślę, że to jest właśnie to, do czego chcemy się zobowiązać.

Po drugie, mówił pan profesor o naśladownictwie. Ja sam, opisując społeczeństwo polskie w ciągu ostatnich 20 lat, używałem terminu „modernizacja imitacyjna”. Niekiedy, to było nieco na siłę, staraliśmy się imitować pewne rozwiązania, i to z lepszym lub gorszym skutkiem – i to rzeczywiście tak trochę wygląda.

Trzecia rzecz, jeżeli chodzi o obowiązki Senatu. Oczywiście tak, my mamy poprawiać prawo, stanowić dobre prawo. Mamy inicjatywę ustawodawczą i chcemy z niej zdecydowanie korzystać. Jeszcze raz deklaruje usługi dobrej woli legislacyjne, senackie, jeśli chodzi o te wszystkie sprawy, które oczywiście będą wplecione w całą reformę samorządową państwa polskiego. To jest taki podział pracy, i trzeba dokładnie naszą funkcję w tym widzieć. Zresztą mam takie zapewnienie, że oczywiście te główne sprawy to będą – ustawy rządowe, ale jest bardzo duże pole do pracy, i to właśnie poprzez takie debaty, poprzez pomysł z ankietą wysyланą do samorządowców.

Muszę zresztą powiedzieć, to zrobiłem z zupełnie innym zespołem, powołałem Zespół do Spraw Dróg Wodnych i Turystyki Wodnej, bo jeśli chodzi o rzeki w Polsce, nie jest dobrze. Pierwsze pytanie było takie: co można z nimi zrobić, jakie są bariery w rozwoju wykorzystania dróg wodnych? Pierwszą rzeczą, jaką zrobiliśmy z panem senatorem Głowskim, było wysłanie ankiety do gmin nadrzecznych. Odpowiedzi są bardzo instruktywne. Okazało się, jakie są realne problemy. To samo można by zrobić, aby uruchomić debatę publiczną – i chcemy być w takim razie także ośrodkiem debaty po to, żeby być także tym ośrodkiem refleksji długofalowej, wpisać się w debatę obywatelską.

Ostatnia, już taka trochę bardziej sceptyczna uwaga. Ja też wierzę w społeczeństwo obywatelskie. Zdaję sobie sprawę z tego, że to jest z jednej strony: partycypacja, a z drugiej strony, o czym profesor Kulesza mówił cały czas – skuteczność samorządów. Żeby to wszystko razem dobrze funkcjo-

nowało, jest przed nami olbrzymia robota. Myślę, że jak będziemy działali wspólnie, to wszystko w tym względzie będzie w porządku.

## **Prof. dr hab. Jerzy Stępień**

Moim obowiązkiem jest bardzo podziękować także i dzisiaj Senatowi – i to w imieniu Trybunału Konstytucyjnego – za to, że podjął się inicjatyw ustawodawczych w zakresie wprowadzania w życie wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Pan Krzysztof Kwiatkowski jest tutaj naprawdę postacią wspaniale rozumiejącą, jak ważną rzeczą jest to, żeby te orzeczenia były realizowane.

Gdyby parlament w ogóle nic innego nie robił, tylko zajął się wdrożeniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego, zajęłoby to najprawdopodobniej co najmniej rok i byłoby to na pewno z wielką korzyścią dla państwa.

## **Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski**

Znaleźliśmy w ten sposób dla siebie niszę do działania, a muszę powiedzieć, że Senat jest do tego bardziej skłonny, bo Sejm uważa, że jest ostateczną władzą – i jest niechętny uleganiu wyrokom, Trybunału Konstytucyjnego. Senat ma zaś do tego bardziej ludzkie podejście, Panie Prezesie.

Dziękuję państwu bardzo.