

VII kadencja



# **KANCELARIA SEJMU**

## **Biuro Komisji Sejmowych**

### **PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
I POLITYKI REGIONALNEJ  
(NR 123)  
z dnia 6 marca 2013 r.**



---

## Pełny zapis przebiegu posiedzenia

### Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 123)

6 marca 2013 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Piotra Zgorzelskiego (PSL)**, przewodniczącego Komisji:

**– zapoznała się z „Raportem o stanie samorządności terytorialnej w Polsce”.**

W posiedzeniu udział wzięli: **Magdalena Młochowska** podsekretarz stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji wraz ze współpracownikami, **Jerzy Hausner** i **Hubert Izdebski** – autorzy „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” wraz ze współpracownikami, **Mirosław Stańczyk** zastępca dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, **Andrzej Porawski** dyrektor Biura Związku Miast Polskich, **Paweł Tomczak** dyrektor Biura Związku Gmin Wiejskich RP, **Rafał Szczepański** przewodniczący Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „STOP Janosikowe”, **Andrzej Brzozowy** specjalista w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego oraz **Zenobia Kazimierczak** doradca w Najwyższej Izbie Kontroli.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Dariusz Myrcha** i **Anna Szała** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

#### **Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów, członków naszej Komisji oraz przybyłych gości. Witam przede wszystkim pana prof. Jerzego Hausnera oraz współautorów raportu, który za chwilę będziemy omawiali. Obecny jest wśród nas pan prof. Hubert Izdebski, którego bardzo serdecznie witam oraz pan Igor Zachariasz. Witam także pana doktora Nelickiego. Znane nam z pracy w podkomisji „janosikowej”. Witam przedstawicieli Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z panią minister Magdaleną Młochowską na czele, przedstawicieli Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Najwyższej Izby Kontroli. Witam także przedstawicieli korporacji samorządowych, którzy już są i także wiem, że są w drodze. Stwierdzam kworum oraz przyjęcie protokołów z poprzednich posiedzeń Komisji wobec niewniesienia do nich zastrzeżeń.

Porządek dzienny naszego posiedzenia dostarczono państwu posłom i, tak naprawdę, obejmuje tylko jeden punkt, czyli zapoznanie się z raportem o stanie samorządności w Polsce, który przedstawiają panowie profesorowie w następującej kolejności, pan prof. Izdebski, a następnie pan prof. Hausner. Proszę bardzo, panie profesorze.

#### **Autor „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” prof. Hubert Izdebski:**

Panie przewodniczący, szanowni państwo, nie będziemy referować całego dokumentu pt. „Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania – raport o stanie samorządności terytorialnej”. Może zachęcimy do lektury. A czy to, co za chwilę powiem i co pan prof. Hausner tutaj już w drugiej partii będzie mówił, zachęci, to się okaże. W każdym razie jest faktem, że te dwadzieścia kilka lat funkcjonowania samorządu gminnego i prawie piętnaście lat funkcjonowania samorządu powiatowego i wojewódzkiego stanowią okazję, a jednocześnie można powiedzieć, że zmuszają do refleksji nad aktualnym stanem samorządu terytorialnego już na wszystkich tych trzech szczeblach i w rezultacie postawienia diagnozy oraz wyciągnięcia wniosków na temat tego, co nazywamy dylematami, a czego rozważenie, to nie na zasadzie takiej, że albo to, albo to. Może to prowadzić do konkluzji. Tyle, że raport służy przede wszystkim otwarciu dyskusji, a nie już zaproponowaniu gotowych rozwiązań.

Mnie przypada mówić o diagnozie, która prowadzi do wniosków, z którymi pozwolę sobie w skrócie zapoznać. Te wnioski da się sprowadzić do tego pierwszego elementu tytułu – narastające dysfunkcje. Narastające, czyli obserwujemy pewien proces, w którym coraz więcej okazuje się dysfunkcyjnych, niekorzystnych cech w funkcjonowaniu naszego samorządu. Na co składa się, jak to zwykle bywa przy narastaniu różnych niekorzystnych okoliczności, współdziałanie różnych czynników. Niektóre mają charakter prawny i instytucjonalny. Tu można rozważać, czy aby na pewno ustawodawca w poszczególnych ustawach ustrojowych zrobił wszystko, co powinien zrobić i czy rzeczywiście przyjął tutaj rozwiązania jakie np. w zakresie nadzoru nad jednostką samorządu terytorialnego są wystarczająco klarowne, no bo nie są.

Można wskazać niedostosowanie funkcjonującego już modelu prawnego i faktycznego w samorządzie gminnym, do nowego rozwiązania w postaci wprowadzenia bezpośrednich wyborów jednoosobowego już organu wykonawczego w postaci wójta, burmistrza, czy prezydenta. Jednoosobowe organy wprowadzono, a mnóstwo rzeczy w samej ustawie o samorządzie gminnym i dookoła tej ustawy nie zmieniono. To już powoduje widoczne po dobrych 10 latach najróżniejsze skutki. Można obserwować narastającą praktykę w zakresie tego, o czym zdaje się też będzie przy okazji o tym mowa. Mianowicie finansowanie jednostek samorządu terytorialnego, w tym finansowanie na zasadzie poziomej dotacji, czyli części ogólnej subwencji równoważącej, wynikającej z tzw. janosikowego. Tu, w związku z tym, można przeprowadzać by bardzo długą analizę przepisów prawnych, praktyki różnych zjawisk i procesów, które dokonują się w naszym politycznym życiu. Wystarczająco dużo zostało napisane na ten temat, żebym poświęcał temu uwagę. Powiem, że skutkiem diagnozy było stwierdzenie wystąpienia co najmniej ośmiu dysfunkcji narastających, które jeszcze nie powodują, że to nie może działać, ale już powodują najróżniejsze problemy, których nasilenie w bliższym, czy dalszym czasie, może okazać się bardzo niekorzystne już dla samej zdolności należytego działania samorządu terytorialnego.

Pierwszą dysfunkcją nazwaliśmy etatystyczną – postępujące upaństwowienie samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny jest rzeczywiście jednocześnie formą decentralizacji administracji publicznej, a istotą decentralizacji jest to, że z góry schodzi do dołu i służy jednak wykonywaniu zadań góry, bo góra organizuje tutaj proces decentralizacji i jego skutki. Samorząd terytorialny jest przecież formą organizacji społeczeństwa. Nie przypadkowo w konstytucji i ustawach jest mowa o wspólnotach samorządowych. Trzeba powiedzieć, że to upaństwowienie, które, co więcej, nie wynika z przepisów konstytucji, tylko wynika przed wszystkim z praktyki, jaka na gruncie poszczególnych ustaw występuje prowadzi do tego, że od zasad konstytucji w pewnym zakresie można powiedzieć, że się w praktyce odstępuje. W praktyce odstępuje się, jeśli chodzi o traktowanie zadań gminy, podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jako praktycznie zamkniętych, a nie tak jak to powinno być zgodnie z zasadą pomocniczości, wynika z zasady domniemania kompetencji gminy sformułowanej w konstytucji. Otwartej w tym sensie, że do gminy należy wykonywanie wszystkich zadań publicznych, niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego oraz dla wszelkich innych organów władzy publicznej. Tak samo ściśle wiąże się z tym kwestia nadzoru, który idzie w kierunku właśnie państwowej kontroli nad samorządem, a nie dania samorządowi, oczywiście, w granicach prawa i pod nadzorem państwa, w ścisłym znaczeniu, samodzielności prawnej, o której też mowa jest w konstytucji.

Druga dysfunkcja autokratyczna, czyli stopniowe osłabianie demokracji samorządowej. Da się to krótko określić, że w obrębie samorządów, poczynając od samorządu gminnego, organy wykonawcze mają coraz więcej do powiedzenia w stosunku do organów uchwałodawczych, stanowiących i kontrolnych. Tu jest właśnie niedokończona reforma z 2002 r., jeśli chodzi o wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów na pewno przyczyniła się. Za dysfunkcją autokratyczną idzie dysfunkcja biurokratyczna. Dlatego, że za organem wykonawczym stoi aparat urzędniczy, który taką na różne sposoby w praktyce i niekiedy w praktyce, uzyskał pozycję, że rzeczywiście może powodować niesprawność administracyjną w wykonywaniu wielu zadań publicznych.

O dysfunkcji finansowej można mówić długo i szczęśliwie. To, że zawsze brakuje środków finansowych na realizację zadań, to w każdym kraju, każdy samorząd, w każdym czasie do czasu jak jest samorząd terytorialny mówi i podnosi. U nas rzeczywiście ten problem nie jest należycie rozwiązany. Nie tylko dlatego, że trudny, bo wszędzie jest trudny, ale dlatego, że jest wiele rozwiązań, w tym również działalność ustawodawcza Sejmu, które powodują, że konstytucyjna zasada adekwatności, czyli konieczności zapewnienia samorządowi terytorialnemu, czy poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, finansowania odpowiadajacemu zakresowi zadań wydaje się, że jest coraz mniej realizowana. Zresztą „janosikowe” to jest postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie. Jest jednym z przyczynków do tej materii.

Piąta dysfunkcja absorpcji środków unijnych ma dwa aspekty. Jeden, że jest to kwestia czasowa. Rzeczywiście, możemy założyć, że ostatni raz będziemy mieli w najbliższej perspektywie finansowej przyływ tych środków, to tym bardziej trzeba się zastanowić co będzie potem i tym lepiej należy i to drugi aspekt, te środki realizować, bo finansuje się, jak wykazują dotychczasowe doświadczenia ze środków unijnych, przedsięwzięcia doraźne i w dużej mierze przypadkowe. Natomiast słabo wykorzystuje się te fundusze jako narzędzie stymulowania zmian, innowacji, rozwoju. Jak nie będzie tych środków, to tym bardziej z innowacyjnością i rozwojem w oparciu o tego rodzaju środki będzie trudno.

Szosta dysfunkcja ułomnej wspólnotowości, jak została nazwana. Może być powiązana z tym na co uskarżamy się, mianowicie brakiem kapitału społecznego. Nawet ten kapitał społeczny można na różne sposoby rozwijać, a nie jakoś go tam spychać, jeśli nie do narożnika i do kąta, to przynajmniej na bok, bo stwierdzenie, że rozwijają się relacje patrymonialno-klientelistyczne nie jest tylko publicystycznym stwierdzeniem. W wielu przypadkach odzwierciedla, można powiedzieć, niestety, rzeczywistość w wielu samorządach.

Dysfunkcja przestrzenna. Tu akurat niektórzy z państwa byli dzisiaj na posiedzeniu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego. Komisja zbiera się co dwa tygodnie. Już nawet będzie się co tydzień zbierać, aby w sensownym czasie starać się opracować Kodeks urbanistyczno-budowlany. Tym bardziej nie ma co rozwijać kwestii nieuporządkowanego, niekontrolowanego gospodarowania przestrzenią, co wynika przede wszystkim z wad ustawodawstwa, z samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale przede wszystkim co jest znacznie gorsze ustawę tak napisano, że może być stosowana na różne sposoby. To, że orzecznictwo sądowe i trybunalskie ją wypaczyło to jest osobna sprawa, ale brak powiązania planowania przestrzennego z innymi aktami planowania publicznego, poczynając od wieloletniego planowania finansowego. W związku z tym trudno dziwić się. Może podam te dane, bo mogą być dosyć zaskakujące dla niektórych. 25% naszego kraju jest pokrytych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Wcale nie trzeba mówić, że to jest za mało. One niekoniecznie są tam, gdzie potrzeba w dużej mierze. Już te plany przewidują biorąc pod uwagę gęstość zabudowy na ich terenie, zamieszkanie na obszarach zabudowanych i przeznaczonych do zabudowy ponad 62.000 tys. osób w naszym kraju. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które ma każda gmina, jak się razem doda, to przewidują tereny zabudowane i pod zabudowę dla 300.000 tys. ludzi. Realność tego planowania, ze względu na brak powiązanych z czymkolwiek, poczynając od tego, co przewiduje się, jeśli chodzi o demografię. Wskazuje to na to, że jest pod tym względem niedobrze. To nie jest tylko wina samorządów, ale to jest dysfunkcja, która w znakomity sposób paraliżuje, czy ogranicza jedną z ważnych funkcji samorządu gminnego.

Wreszcie, co już zostało tutaj zaznaczone. Dysfunkcja braku podmiotowości rozwojowej. Dlatego, że nie dość, że jest słabe wykorzystanie funduszy unijnych, jako narzędzia służącego innowacyjności i rozwojowi, ale generalnie większość jednostek samorządu terytorialnego nie jest przygotowana do programowania i pobudzania rozwoju swojego terytorium. W związku z tym kwestia, w jaki sposób, nie tylko przy pomocy środków unijnych, ale w ogóle zdolność do tego, co powinno być istotnym elementem działania jednostek samorządu terytorialnego, co zresztą też stanowi jeden z dylematów, w jakim zakresie te zadania rozwojowe powinny pozostawić w stosunku do tych normalnych,

obsługowych tutaj jest bardzo ważna. Pozwolę sobie zbliżyć się do końca. Jednym z elementów tego niewidzenia problematyki rozwoju jest to, że jak nie było, tak nie ma rozwiązanej kwestii rozwoju obszarów metropolitalnych i w ogóle zorganizowania należyście tego, co stanowi zadania metropolitalne bez względu na to, jak to się zorganizuje. Dotyczy to, nie tylko w ścisłym znaczeniu tych 9, czy 12 obszarów metropolitalnych, ale i innych obszarów aglomeracyjnych, czy szerzej obszarów funkcjonalnych, bo ten brak podmiotowości rozwojowej oznacza przede wszystkim brak podmiotowości rozwojowej tych szczególnych dla rozwoju kraju obszarów. Te dysfunkcje nie pojawiły się nagle. One istnieją, jak o tym była mowa od dłuższego czasu. Na ogół narastają stopniowo. Raczej rzadko coś się pod tym względem poprawia. Stają się coraz bardziej widoczne i uciążliwe, m.in. dlatego, że ich negatywne konsekwencje zaostrzają się w warunkach stagnacji, czy kryzysu i w związku z tym tutaj konstatacje jakie zostały stwierdzone tym bardziej obligują do postawienia dylematów – jakie podstawowe materie wymagałyby rozstrzygnięcia, czyli tzw. dylematy, no i następnie, co z diagnozy i rozstrzygnięcia dylematów może wynikać.

#### **Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję bardzo panu profesorowi. Zanim oddamy głos panu prof. Hausnerowi, chciałem jeszcze raz powitać bardzo serdecznie wszystkich, także posłów spoza naszej Komisji, którzy zechcieli wziąć udział w posiedzeniu. Witam także pana Andrzeja Porawskiego, dyrektora Biura Związku Miast Polskich, pana Pawła Tomczaka dyrektora Biura Związku Gmin Wiejskich. Witam pana mecenasa Macieja Szczepańskiego z inicjatywy obywatelskiej „STOP Janosikowe”. Prosimy bardzo, panie profesorze.

#### **Autor „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” prof. Jerzy Hausner:**

Panie przewodniczący, szanowni państwo, chciałbym bardzo podziękować za zaproszenie na posiedzenie Komisji sejmowej. Jest to dla nas niezwykle ważne, że państwa Komisja zechce poświęcić swój czas temu opracowaniu. Chcę podkreślić, że opracowanie ma charakter ekspercko-obywatelski i nie jest pisane na niczyje zlecenie. Nie jest finansowane z żadnych środków zewnętrznych. Jest wynikiem przekonania grupy osób, które reprezentują wyłącznie siebie, że dotykamy poważnego problemu i chcemy w ten sposób wywołać debatę i ewentualne działania.

Spróbowaliśmy spojrzeć na funkcjonowanie samorządu całościowo. Kolokwialnie rzecz ujmując – widzieć las, a nie tylko dostrzec poszczególne drzewa. Na ogół zresztą, poszczególne problemy są rozpoznane i definiowane. Rzecz w tym, żeby spróbować je razem połączyć. Używamy tego określenia „dysfunkcja”, ale chciałbym od razu powiedzieć, że samorząd terytorialny, od tego zaczynamy raport, stanowi silny filar RP. Podkreślamy jak wielkie osiągnięcia dla rozwoju naszego kraju, Polski przyniosła samorządność terytorialna. Wystarczy popatrzeć na szkoły, infrastrukturę, aby widzieć tę wielką zmianę, która za sprawą samorządów dokonała się. Jeżeli mówimy o dysfunkcjach, to nie dlatego, że mamy do czynienia z czymś co jest patologią, z czym, co jest niedobre, tylko z czymś, co działa w taki sposób, opisywanej przez nas w niektórych punktach, co wyraźnie chcę podkreślić, jako brak zdolności lub niedostateczna umiejętność adaptacji tego systemu, co w konsekwencji może prowadzić do jego skostnienia. System samorządowy funkcjonuje w Polsce, ale stopniowo traci rozwojową moc. Dysfunkcje można porównać do pewnego stanu chorobowego, który w porę nierozpoznany i nieleczony z czasem może prowadzić rzeczywiście do stanów degeneracyjnych.

Chcę wyraźnie podkreślić, że nie jest tak, iż w funkcjonowaniu samorządności terytorialnej w Polsce dominują zjawiska negatywne. Przeciwnie, dominują zjawiska pozytywne i osiągnięcia. Dowodzimy tego w naszym raporcie, że samorządność terytorialna jest konieczną i korzystną składową polskiej państwowości, przyczyniającą się do rozwoju gospodarki i społeczeństwa. Zarazem dostrzegamy, że samorządność terytorialna, tak nam potrzebna, właśnie z powodu pojawiających się i nekorygowanych dysfunkcji znalazła się w sytuacji, nazywamy to momentem strategicznym, w którym potrzebna jest całościowa refleksja i podjęcie działań, korekt, które chciałbym w końcu swojego wystąpienia zaproponować, aby nazywać i potrzebni są do tego poważni sojusznicy, niezbędnym trzecim etapem reformy samorządowej. Znaleźliśmy się właśnie w takim

punkcie, momencie, w którym trzeba podejmować te działania rozumiejąc przy tym, że są pewne zjawiska, które nie będą poprawiały sytuacji, tylko będą pogarszały sytuację. To przede wszystkim demografia. Chcę zwrócić uwagę, że od wielu lat, a publicznie to wyrażałem, także będąc przedstawicielem rządu. Mówiliśmy – niż demograficzny plus Karta Nauczyciela równa się zapaść finansowa gminy. Przez te wiele lat, gdy zostało to powiedziane i nazwane, to nie podjęto żadnych działań, które korygowałyby tę sytuację. Dzisiaj mamy stan, który jest stanem głębokiego kryzysu. Albo potrafiemy to podjąć i skorygować, albo będziemy mieli sytuację, w której nie będzie żadnego dobrego rozwiązania, ani z punktu widzenia prawnego, ani społecznego i ekonomicznego. To, co dzieje się jako wypadkowa tych różnych oddziaływań ma taki efekt, że tam, gdzie dokonuje się ta zapaść finansowa, tam mamy w istocie rzeczy ochronę interesów korporacyjnych, kosztem oświaty i systemu oświatowego.

Przedstawiając ten raport, zdajemy sobie sprawę z tego, że sytuacja jest złożona i nie ma prostych, oczywistych i łatwo akceptowalnych rozwiązań. Tym bardziej, jeżeli jest to wpisane w okresie spowolnienia gospodarczego i z całą pewnością ograniczonych możliwości wydatkowania środków publicznych. Jeżeli więc tak, to nie chodzi o to, by zmienić wszystko naraz, lecz, aby zastanowić się nad przedstawioną diagnozą i postawić problemy, pamiętając, że nie są to rozwiązania typu „albo, albo”. Jeżeli formułujemy owe 10 dylematów, to sygnał, który chcemy przez sformułowanie tych dylematów postawić jest taki, że nie można rozwiązywać sprawy na jednym ręku, nie widząc co będzie działo się na drugim ręku. Jeżeli mówimy – kategoryzacja gmin, to nie mówimy, że jest to problem, który jest równie ważny w każdym swoim odniesieniu. Jedno z tych odniesień, a mianowicie obszary metropolitalne, uważamy za kluczowe, z punktu widzenia długofalowego rozwoju państwa i stawiamy ten problem, jako problem rozwoju państwa, a nie tylko problem funkcjonowania samorządności terytorialnej. W związku z tym, jeżeli intencja, a taka jest nasza intencja, to wywołanie refleksji i to wspólnej refleksji, tu nikt nie może być uwolniony od tej wspólnej refleksji dlatego, że mówimy o fundamencie ustrojowym naszego państwa. Tu nikt nie może poczuć się zwolniony z odpowiedzialności, czy współodpowiedzialności za tę refleksję. Nawet, jeżeli mamy do czynienia z różnymi perspektywami i różnymi sposobami podejścia do rozwiązywania problemów. Chodzi o to, żeby wspólnie zastanowić się nad tymi dylematami, szukając rozwiązania, które nie jest „albo, albo”, które jednak jest rozwiązaniem wedle przyjętych pewnych reguł i zasad, a nie ma tylko odzwierciedlać bieżący układ interesów. Jeżeli dałoby się stworzyć taką sytuację, w której ta refleksja rzeczywiście miałyby miejsce, to dopiero wtedy można przejść do fazy, w której powinny zostać zaprojektowane rozwiązania, a następnie powinny być podejmowane decyzje polityczne, w tym także decyzje sejmowe do wprowadzania zmian, które nie wszystkie muszą być zrobione od razu. Także ze względu na ograniczone możliwości. Powinny być jednak podjęte jako wspólny pakiet działań. Stąd to określenie – trzeci etap reformy samorządowej.

W tym raporcie piszemy, że potrzebna jest poważna dyskusja nad polskim modelem samorządności terytorialnej, tak jak on w praktyce w tej chwili kształtuje się. Zasadnicza refleksja nad jego skorygowaniem, gdyż jeżeli zlekceważymy pojawiające się dysfunkcje, to doprowadzimy do stałego pojawiania się tego stanu chorobowego i później znacznie trudniej będzie to naprawiać. Jeżeli będzie to nawet możliwe, to za ponoszeniem znacznie wyższych kosztów. Jest oczywiście praktyczne pytanie, gdzie ta refleksja powinna się dokonywać? Gdzie powinno być to miejsce, w którym te rozwiązania powinny być projektowane? Wydaje się dosyć oczywistą sprawą, że takim miejscem do refleksji jest Komisja sejmowa. Wydaje się także oczywiste, że takim miejscem jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Być może, tych miejsc powinno być więcej. Zarazem jestem głęboko przekonany, że gdzieś trzeba pomyśleć, gdzie dyskusja nad tymi dylematami prowadzi do sformułowania w miarę spójnego pakietu rozwiązań, gdzie te rozwiązania powinny być przygotowane ekspercko, a następnie poddawane opinii i uruchamiane jako łączny pakiet, trzeci etap reformy.

Chcę jednocześnie powiedzieć, iż obserwuję jako bardzo pozytywną rzecz, że nowo powstałe Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji także podejmuje działania sygnalizujące występujące problemy i sądzę, że ze strony rządu, jak i ze strony innych partnerów

zainteresowanych podejmowaniem tej problematyki, pojawia się dzisiaj gotowość, przynajmniej otwartość do dyskusji i działań. To jest dla mnie coś pozytywnego, coś symptomatycznego w sensie pozytywnym i naszym raportem chcemy wywołać tego rodzaju sytuację. Nie jestem tak bardzo naiwny, żeby wierzyć, że wszyscy ze wszystkimi w tej sprawie są w stanie się porozumieć, ale jeżeli nie znajdziemy wspólnego minimum aprobaty dla pakietu, jeżeli nie wrócimy do sytuacji z początku lat osiemdziesiątych, czy też końcówki lat dziewięćdziesiątych, kiedy jednak udało się znajdować większość parlamentarną i większość intelektualną oraz polityczną dla dokonania istotnych zmian ustrojowych, to nie potrafimy rozwiązać problemu, który nie jest bagatelny, który będzie narastał choćby z powodu ograniczeń finansowych, które są przed nami, choćby za sprawą demografii. Dziękuję serdecznie za uwagę.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję panu profesorowi. Czy ktoś z osób towarzyszących chciałby uzupełnić głos? Rozumiem. Szanowni państwo, zatem otwieram dyskusję. Czy pani minister chciałaby zabrać głos? Czy w dyskusji?

**Podsekretarz stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Magdalena Młochowska:**

W dyskusji.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dobrze. Proszę, pan poseł Zaborowski.

**Poseł Zbyszek Zaborowski (SLD):**

Dziękuję pani przewodniczący. Z zainteresowaniem przejrzałem raport i dokładnie przeczytałem 40 stron, bo raport jest obszerny i znalazłem na razie tylko jeden błąd merytoryczny. Jeżeli autorzy mogą go sprostować. Na stronie nr 19, we fragmencie, gdzie mowa o wprowadzonej rozłączności mandatu posła i senatora z mandatem samorządowym, jest mowa o tym, że wprowadzono tę rozłączność od początków samorządu powiatowego i wojewódzkiego, a dla samorządów gminnych – od 2001 r. Obie informacje są nieścisłe. Dla wszystkich szczebli samorządów wprowadzono rozłączność od wyborów w 2002 r. To jest na razie jedyna krytyczna uwaga do raportu, chyba, że głębiej zdołam go przestudiować.

Dobrze, że pani minister zechce zabrać głos w dyskusji. Głównie interesują mnie reakcje rządu na uwagi co do konieczności reformy samorządowej w sensie ustrojowym, a więc dookreślenia funkcji powiatu, ponieważ z raportu jasno wynika i taka była prawda, że te kompetencje początkowo tak na siłę budowano. W dodatku do tych zbudowanych kompetencji środki finansowe są absolutnie nieadekwatne. Drugi problem to niedokończona reforma na szczeblu regionalnym. Nadal niestety duże części administracji publicznej, na szczeblu wojewódzkim, dublują się. Przerabianie unijnych papierów przez aparat wojewody, który ma nadzór prawny jest, wydaje mi się przy tylu istniejących w Polsce instytucjach kontrolnych, przesadną troską o sposób wydawania publicznych pieniędzy. Na przykładzie woj. śląskiego mogę powiedzieć, że te administracje, również liczbowo są nadal porównywalne i przekraczają już po 1 tys. osób. To wydaje się, że dublowanie niektórych funkcji jest niepotrzebne. Myślę, że trzeba pójść dalej i faktycznie uczynić wojewodę reprezentantem rządu w terenie. Zostawić mu nadzór prawny, strażę, inspekcje i tyle. Resztę przekazać samorządowi wojewódzkiemu i wzmocnić jego możliwości prowadzenia polityki rozwojowej, ponieważ te instrumenty poza funduszami europejskimi są bardzo ograniczone.

Wzmiankowany przez pierwszego mówcę dzisiaj problem metropolii. Tu dyskusja trwa kilkanaście lat. Problem polega na tym, że rząd nie przedstawił na ten temat żadnego projektu w parlamencie w tej sprawie, nawet ułomnego, nad którym można byłoby odbyć debatę. Wiem, że nowy resort przeprowadził dyskusję i zbudował Zieloną Księgę. Tylko istotne jest przyjęcie rekomendacji i stworzenie projektu ustawy po to, żeby nadać ramy prawne tym metropoliom, które realnie istnieją. Metropolia, czy raczej konurbacja górnośląsko-zagłębiowska, kształtowała się od 150 lat i jest w zasadzie ukształtowana, ale ma pewne bariery w rozwoju, ponieważ nie jest rozwiązana sprawa koordynacji w planowaniu przestrzennym, w uzgadnianiu najważniejszych inwestycji, również gospodarki



wodno-ściekowej, a nawet komunikacji publicznej. 20 lat dyskutuje się o wspólnym bilecie, a jest coraz gorzej, bo mamy kilka podmiotów na kolei i odrębność właścicielską, jeżeli idzie o przedsiębiorstwa tramwajowe i autobusowe. Koordynacja jest bardzo umiarkowana. Stwarza duże uciążliwości dla korzystających z niej. To jest taka rzecz, która w ramach tej konurbacji, to jest bardzo policentryczna metropolia. Ramy prawne na tym etapie rozwoju są niezbędne i pewnie dla Warszawy, czy Trójmiasta tutaj są akurat inaczej zbudowane te metropolie. Stąd ta ustawa powinna być w miarę elastyczna i wielofunkcyjna. Najwyższa pora, żebyśmy się na tę odwagę zdobyli. Tyle uwag na starcie. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję bardzo. Póki co, do dyskusji zapisali się pan poseł Bauć, pani poseł Popiołek i pan dyrektor Andrzej Porawski. Dalej będę zapisywał. Bardzo proszę, panie pośle.

**Poseł Piotr Bauć (RP) – spoza składu Komisji:**

Najpierw poproszę moją koleżankę.

**Poseł Zofia Popiołek (RP) – spoza składu Komisji:**

Przyznam się szczerze, że nie czytałam. Zostałam powiadomiona SMS-em przez kolegów, że jest takie posiedzenie. Nie ukrywam, że przyszedłam tu z uwagi na prof. Hausnera, z którego zdaniem wielokrotnie zgadzam się. Natomiast jestem z Ruchu Palikota i jestem po raz... Jest to moja pierwsza kadencja w Sejmie. Do tej pory byłam samorządowcem na samym dole. Pracowałam również jako pracownik samorządowy, przez ileś tam lat, w wydziale architektury, stąd moja znajomość planowania przestrzennego. Uważam, że jest to bardzo ważny aspekt, ten brak koordynacji. Natomiast w tej chwili ja jestem w Komisji i to jest moja sfera zainteresowań, w Komisji Polityki Społecznej. Co mnie niepokoi, to to, że w zasadzie tę politykę społeczną scedowano na samorządy. W praktyce tej polityki społecznej od 20 lat nie ma. To też imponowało mi u pana profesora, że jak był ministrem, to był ministrem ds. gospodarki i polityki społecznej. Ponieważ to, co w tej chwili mamy, to w zasadzie mamy już osobne ministerstwo polityki, która jest już polityką dla osób wykluczonych, którzy korzystają z różnego rodzaju zasiłków. Powinna być taka rola państwa, żeby tak prowadzić politykę społeczną, żeby tych osób wykluczonych było jak najmniej. Poprzez wieloletnią, taką, a nie inną politykę, doprowadziliśmy do tego, że w zasadzie później jest gaszenie pożarów, a nie zapobieganie. To zaczyna się już od kształcenia młodych ludzi, których w szkołach produkują kolejnych bezrobotnych, bo zawody nie mają korelacji. Absolutnie zgadzam się, że na wszystkie te problemy nie można patrzeć wyrywkowo, tylko tak jak pan profesor słusznie zauważył, że jak zastanawiamy się nad jakimś problemem, to musimy to w szerszym aspekcie na to... Uważam również, że samorząd w tej chwili... Z kolei nie bardzo zgodziłaby się, jeżeli chodzi o to upaństwowienie. W tej chwili przy braku środków finansowych rujnuje się pewne rzeczy w samorządzie. Likwiduje się szkoły, ośrodki kultury, które ze względu na brak pieniędzy, bo sprzedaje się, wyprzedaje się majątek ten, który niejednokrotnie stanowił kuźnię potrzebną dla umacniania tych więzi społecznych i rozwoju kapitału społecznego. W tej chwili, tego co najbardziej brakuje, jest to utrata zaufania części społeczeństwa do wszystkiego i do wszystkich. Odbudowa właśnie w kapitale społecznym będzie najdłuższa i najtrudniejsza. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję bardzo. Proszę pana posła Baucia.

**Poseł Piotr Bauć (RP) – spoza składu Komisji:**

Nie jestem członkiem tej Komisji. Natomiast mam najpierw taką prośbę, panie profesoro, bo mamy nawiązany kontakt Gdańsk-Kraków w sprawie pana wizyty w Gdańsku. To chciałbym chwilę potem porozmawiać. Teraz wracam do meritum. Mnie interesuje jedna rzecz, bo przeczytałem ten raport. Wiele różnych raportów przeczytałem. Zauważam, tak z punktu widzenia badacza, brak pewnych, nowych wskaźników efektywności funkcjonowania instytucji: gminnych, powiatowych. Niestety, okazuje się, że takim mechanizmem pragmatycznym jest raportowanie z wykonania planu. Nieraz ten plan sam w sobie jest już wadliwy. Potem zaczyna się usprawiedliwianie. Kazusem jest wypo-

wiedź prezydenta miasta Gdańska ze stycznia tego roku, który powiedział, że w Gdańsku mamy bardzo dużo inwestycji, ale nie wiemy, czy wszystkie są potrzebne. Czyli jakby od razu widzimy, że wsparcie wiedzy naukowej w ogóle nie idzie za podejmowaniem decyzji. W tym momencie zwracam się do pana jako do badacza. Czy widzi pan możliwość wytworzenia nowych wskaźników, takich *stricte* badawczych, dających wiedzę o efektywności podejmowanych decyzji planistycznych, a potem oczywiście o efektywności realizacyjnej, które mogłyby być również diagnostyczne? To znaczy, na ile nasze przewidywania są zgodne lub rozmiągają się z tym, co dzieje się w dynamicznej oczywiście rzeczywistości? Wiadomo, że ta rozbieżność gdzieś tam zachodzi. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję bardzo. Głos oddaję panu Andrzejowi Porawskiemu, dyrektorowi Biura Związku Miast Polskich, którego z pewnością ten raport nie zachwyił.

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

W zdecydowanej większości zachwyił mnie, ponieważ w zdecydowanej większości ten raport zawiera konkluzje i stwierdzenia, które pokrywają się z naszym konkretnym doświadczeniem. Mówię naszym, ponieważ jestem związany z samorządnością, to może zbyt daleko sięgam, od Pierwszego Krajowego Zjazdu Solidarności w Gdańsku, ale z samorządem jako takim od 1990 r. Byłem przez cztery kadencje radnym. W pierwszej kadencji byłem członkiem Zarządu Miasta Poznania. W trzech kadencjach byłem radnym miasta. W jednej kadencji byłem radnym wojewódzkim w Sejmiku Woj. Wielkopolskiego. Od ponad 10 lat jestem Sekretarzem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Trochę tego doświadczenia zdążyłem nabrać przez te 22 lata. Niektórzy już mnie obrażają w związku z tym i kiedyś mówili na mnie ojciec dyrektor, a teraz mówią na mnie dziadek dyrektor.

Chciałbym kilka uwag. Ogólnie ten raport jest dla nas bardzo korzystny. W tym sensie, że on wspiera wiele spośród naszych postulatów dotyczących konieczności zmian, konieczności postawienia tego trzeciego definitywnego kroku w reformie. Ona wciąż nie jest doprowadzona na końca. Oczywiście, w sytuacji ... Państwo sami piszecie w jednym z podtytułów, że rząd bardzo chętnie decentralizuje różne sprawy, w tym zwłaszcza deficyt. Oczywiście, przy takim nastawieniu, które jest typowe dla każdej demokracji, to nie jest tylko polska specyfika, to w każdym kraju demokratycznym, a nawet w krajach niedemokratycznych decentralizuje się deficyt. To nie będzie łatwe, ale do wielu z tych postulatów trzeba oczywiście nawiązać przy pracach nad tym trzecim krokiem. Dobrze stało się, że jednocześnie pojawił się raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. On w dużym stopniu uzupełnia ten raport. Uzupełnia go zwłaszcza o pewne twarde dane. *Notabene* na marginesie od razu chcę powiedzieć, że jesteśmy w Polsce w takiej sytuacji w związku z tym, o czym mówił pan poseł. Pytanie o wskaźniki. To jest bardzo ważne pytanie. W Polsce brakuje nam monitorowania życia publicznego. Wskaźniki, które znajdujemy w GUS-ie, uniemożliwiają udzielenie sobie przez tych, którzy poszukują, którzy chcą ocenić stan rozwoju państwa i stań funkcjonowania poszczególnych instytucji państwowych, zarówno centralnych, jak i zdecentralizowanych. Brakuje danych w statystyce publicznej. Trzeba byłoby tę statystykę publiczną przebudowywać. Jako Radny Miasta Poznania z rocznika statystycznego mogłem dowiedzieć się, ile przypada krów na głowę jednego poznaniaka, ale ile dzieci jest w przedszkolach w Poznaniu, to tego nie wiedziałem. Wiedziałem tylko, ile dzieci jest w przedszkolach w woj. wielkopolskim. Zupełnie jakby województwo prowadziło przedszkola.

Wracając do raportu. Mam kilka uwag. Wydaje mi się dosyć ważnych, dlatego chciałbym się z państwem nimi podzielić. Jeżeli pan poseł przewodniczący pozwoli mi mówić jeszcze dziesięć minut.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziesięć to za dużo.

**Dyrektor Biura ZMP Andrzej Porawski:**

To będę się streszczał. Po pierwsze, chciałem powiedzieć, że w Polsce nie ma modelu prezydenckiego i innego modelu samorządu terytorialnego. To jest największa wada tego

raportu, ponieważ stwierdza ona fakt, którego nie ma. W momencie, w którym wprowadzono w Polsce bezpośrednio wybory burmistrza, wójta, prezydenta, rada gminy utraciła dwie kompetencje od tego czasu. Jedną kompetencją, to jest wybór, odwołanie burmistrza, a drugą kompetencją, którą utraciła rada, to jest uchwalenie regulaminu organizacyjnego urzędu gminy. To są jedyne dwie kompetencje, które utraciła rada. Model nie zmienił się zwłaszcza, że tę drugą kompetencję, czyli wybór i odwołanie, owszem rada utraciła, ale na rzecz mieszkańców. Przecież burmistrz sam się nie wybiera. W związku z tym, mówienie o takim modelu jest nieporozumieniem. Faktem jest, że rady w Polsce są słabe. Będąc radnym mówiłem, że Rada Miasta Poznania jest słabą radą. Dlatego, że Rada Miasta Poznania potrafiła dzień dyskutować o zatrudnieniu czterech dyrektorek przedszkoli, co w ogóle nie powinno mieć miejsca na sesji rady. Jak przyszło uchwalenie polityki ochrony środowiska i programu zagospodarowania odpadów, to ani jeden radny nie zgłosił się do dyskusji. Rady mają dzisiaj narzędzia, bo wszystkie te kompetencje w zakresie ustalania polityki lokalnej rady mają od 1990 r. stopniowo, tylko nigdy z nich nie korzystają, bo są to trudne kompetencje. Oczywiście, temu sprzyja również fakt, że rada ma niewystarczająco silną własną obsługę. Przykład Krakowa pokazuje, że jeżeli rada chce sobie w budżecie uchwalić znaczące pieniądze, które są w dyspozycji rady, to może. Nic nie stoi na przeszkodzie. Tylko musi chcieć potem umiejętnie je wykorzystywać.

Nie mogę zgodzić się z tezą o inwestycyjnym cudzie w roku wyborczym. Widać państwo nie zajrzeliście do rocznika statystycznego pisząc ten raport. Najlepszy dowód będzie w przyszłym roku. W ciągu trzech ostatnich lat mieliśmy inwestycje samorządowe w Polsce na poziomie 44-45.000.000 tys. zł. W tym roku, w 2012 i 2013 r. będą na poziomie trzydziestu kilku, a w 2014 r., czyli w roku wyborczym będą na poziomie 20.000.000 tys. Pomimo, że będzie to rok wyborczy.

#### **Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

PozwólmY powiedzieć panu dyrektorowi. On więcej kontrowersyjnych tez może wygłosić w dyskusji.

#### **Dyrektor Biura ZMP Andrzej Porawski:**

To nie chodzi o to. Chodzi, żeby mówić o faktach, a nie o mitach. Trochę też trzeba przebudować by rozdział o partycypacji, bo to już nie jest do końca prawda co państwo napisali. Jest coraz więcej przykładów, gdzie partycypacja nie jest rytualna i nie jest pozorna. Jest coraz więcej przykładów, gdzie konsultacje nie są fasadowe, tylko faktyczne. Na Zgromadzeniu Ogólnym Związku Miast Polskich w Kołobrzegu, w zeszłym tygodniu, były podawane przykłady z bardzo wielu miast różnej wielkości. Ci z państwa, którzy tam byli, a na sali jest pani posłanka Krajewska i pani minister Młochowska, to dwie osoby, które tam były i dobrze wiedzą, że jest coraz ciekawiej. Chociaż to nie jest jeszcze powszechna praktyka. W tym sensie zgadzam się z raportem, ale twierdzenie, że te uogólnienia, które tu są zawarte, no ja mam w tej chwili otwartą stronę, że samorząd schodzi na manowce. Jeśli raport ma nam pomóc i zawiera tezę, że samorząd schodzi na manowce, to nie jestem pewien, czy do końca nam pomoże.

Teraz jeszcze kilka konkretnych spraw, których brakuje w tym raporcie. Sprawą kluczową w Polsce jest to, że nie jest dotrzymana zasada kompetencji generalnej dla zadań własnych w samorządzie terytorialnym. Co to znaczy? To znaczy, że ustawa ustanawia pewne ogólne ramy wykonywania tego zadania, a o sposobie jego wykonania decyduje samorząd dostosowując ten sposób do lokalnych warunków. Dzisiaj mamy zadania własne i zadania zlecone. Tak naprawdę mamy dzisiaj w Polsce zadania własne, zadania cudze i zadania zlecone. Do cudzych zadań zaliczyłbym oświatę, bo ustawa o systemie oświaty plus Karta Nauczyciela plus rozporządzenia to jest tyle papieru, a ustawa o pomocy społecznej i rozporządzenie do niej, to jest też tyle papieru. Dosłownie tyle. Mierzyliśmy to. Nadregulacja dla zadań własnych powoduje, że zwłaszcza w tych dwóch dziedzinach mamy kompletnie skrepowane ręce. Albo trzeba to zderegulować, albo niech robią to zadania zlecone. Jeżeli wszystkie warunki wykonywania tego zadania są ustanowione w Warszawie, to powinno być zadanie zlecone, a nie własne. Nazywajmy rzeczy po imieniu.

Ostatnia rzecz to jest samodzielność. Macie państwo oczywiście rację, że samodzielność finansowa jest również niewystarczająca. Generalnie trzeba zgodzić się z państwa tezami zawartymi w raporcie. Natomiast, jeśli państwo mówicie w tym raporcie, że my sami sobie uszczuplamy dochody własne, co rzeczywiście zdarza się. Tylko, że w podatku od nieruchomości, który jest naszym głównym dochodem własnym mamy możliwość wyłącznie obniżenia. Mamy ustanowioną na stosunkowo niskim poziomie, niższym niż w wielu krajach Europy górną stawkę przez ministra. Co możemy wprowadzić? Możemy tylko obniżyć. Nie mamy ruchu w kierunku prowadzenia polityki w drugą stronę. W związku z tym, jak mamy możliwość tylko obniżyć, to jeszcze jesteśmy za to karani poprzez zmniejszenie subwencji, jeśli ktoś obniżył, czyli próbował ustalić własną politykę. To gdzie tu jest mowa o samodzielności. Mógłbym dużo więcej, ale szanując państwa czas i na dzisiaj ograniczę się, mając nadzieję, że będę uczestniczyć w dalszych debatach nad tym jakże potrzebnym i ciekawym dokumentem. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję bardzo panu dyrektorowi. Proszę teraz o zabranie głosu pana posła Strzałkowskiego. W następnej kolejności pani poseł Machałek, a potem pan przewodniczący Makowski.

**Poseł Stefan Strzałkowski (PiS):**

Cieszę się bardzo, że jest ten raport. Niemniej mam kilka obaw, chociaż dzisiaj pewnie nie jest to miejsce, żebyśmy rozmawiali o szczegółach tego, co należy zrobić i co należałoby na tym etapie rozwoju samorządu zmieniać, bo bardzo boję się, że przy tej sytuacji braku zasad rządzenia, braku koncepcji rządzenia przez rząd może dojść do tego, że możemy całkowicie wylać dziecko z kąpielą. Samorządy pokazały i to jest zawarte w raporcie, w jaki sposób można zawiadywać gminą, często bardzo biedną i nie chodzi tu tylko i koniecznie o pieniądze. Dzisiaj poruszona została sprawa więzi międzyludzkich, jako że nie wszystkie regiony, jak Podkarpacie, czy południe Polski, jest to ludność rdzenna. Weźmy pod uwagę Zachodniopomorskie, gdzie jest ludność napływowa. Tam jedyną regionalną piosenką, czy pieśnią jest: „Góralu, czy ci nie żal”. Te więzi są proszę państwa bardzo znaczące również dla gospodarki.

Jeżeli chodzi o infrastrukturę, to samorządy wywiązały się doskonale. W zasadzie to i pan Porawski mówił z racji swojego stanowiska. W zasadzie mówił o samorządzie gminnym. Natomiast ja powiem o samorządzie powiatowym, gdzie właściwie samorząd powiatowy został wypaczony. Samorząd powiatowy został powołany do tego, żeby przejąć część zadań z zakresu wcześniej prowadzonych przez wojewodów, ale że Polacy są ludźmi ambitnymi i przejmując całe dobrodziejstwo urzędów rejonowych i kompetencji wojewodów, również przejęli inwestycje. Prowadzą inwestycje jak na mały pięćdziesięcioletni powiat rządu 200-kilka milionów zł, posiadając dochód własny roczny, w 1999 r. było to w powiecie, o którym mówię, a tak było praktycznie we wszystkich, 300 tys. zł. Cóż można i jak można racjonalnie decydować.

Natomiast, chciałem wrócić jeszcze do samorządu gminnego i pokazać, ile samorządy same kiedy miały możliwości decyzyjne, ile mogły zrobić. To w zasadzie, w moim przekonaniu możliwości decyzyjne z dnia na dzień zmieniają się, ale w kierunku ku dołowi. Są zmniejszane, jako że u nas przyjęło się, że jeżeli koń dobrze ciągnie, to w zasadzie można go cały czas dociągać. Dzisiaj samorząd stał się, nie dzisiaj już... To są kolejne narastające przykłady, gdzie państwo ma kłopot. Państwo to też oczywiście samorząd. Pakuje wszystko do kosza samorządowego, wszystko to, co jest mu niewygodne i dostosowuje nie do samorządności samorządu, tylko w jaki sposób próbuje regulować przepisy dotyczące ustawy o finansach publicznych lub ustawy o samorządzie, w jaki sposób ewentualnie może ten samorząd sobie poradzić. Dzisiaj bardzo obawiam się, że te samorządy biedniejsze, bo w zdecydowanej części są samorządy w Polsce poza przywoływanymi miastami metropolitalnymi są to samorządy albo średnio funkcjonujące finansowo albo wręcz słabo. Obawiam się, że mogą nadejść ogromne kryzysy jako, że ustawa śmieciowa, co by nie powiedzieć, to dzięki Bogu, że jest, ale jest skopana totalnie. Po wielu naszych sugestjach, bo mówiliśmy o zagrożeniach, jest skopana totalnie. Oczywiście, kto ma problem? Samorząd dzisiaj ma problem. Jeden samorząd uchwalił uchwałę o wyso-

kości stawek za śmieci, następny nie uchwalił. Teraz, czy wojewoda dokonał czynności nadzorczych nad tym, czy nie i w zasadzie dopuściliśmy do łamania prawa w samorządzie. Oczywiście, dzieje się to dla dobra mieszkańców, bo często samorządowcy są zdecydowanie mądrzejsi, jak decydenci. Jest wiele wzorców, takich w bardziej utrwalonych demokracjach, gdzie można byłoby wziąć przykład z nich. To, co któryś z moich przedmówców mówił o podatkach, czy możemy kształtować je w taki, czy inny sposób. Żadam takie pytanie o kadencyjności, np. burmistrzów, wójtów. Czy to ma być jedna kadencja, czy dwie kadencje? Czy mają być to kadencje czteroletnie, pięcioletnie, sześcioletnie? Nie wiem, czy jak w wielu krajach na Zachodzie, siedmioletnie. Co taki burmistrz, czy wójt w Polsce może. Pierwszy rok, daj Boże, że fachowiec to nie musi się dużo uczyć, ale przystosowuje się do środowiska. Jeżeli wówczas nie podejmiemy uchwał dotyczących – nie mówię o podniesieniu – prawidłowej polityki finansowej i podatkowej, to w drugim roku musi być już bardzo ostrożny, bo w trzecim roku pracownicy, mieszkańcy już mu się przyglądają, a w czwartym roku są wybory, więc żadnych decyzji wówczas już nie jest w stanie podjąć. Stąd jest często bardzo mało racjonalna polityka finansowa i podatkowa.

To, co powiedział pan Andrzej Porawski – karani są samorządowcy za to, że zajmują się tematem, którym, w moim przekonaniu, powinny się zająć nieco inne instytucje. Oczywiście, samorząd musi się w to włączać, bo muszą być samorządy po to, żeby pojawiali się inwestorzy i żeby tworzyć miejsca pracy. Za ulgi podatkowe i inne ponoszą pewne konsekwencje. Ponoszą konsekwencje finansowe, bo przez pewien moment nie mają dopływu gotówki z tytułu podatku. Muszą poczekać na to parę lat. To jeszcze są karani w subwencjach przeznaczanych przez rząd. W moim przekonaniu, brakuje dyskusji nad tym, żeby zrozumieć i postawić sobie określone cele. Przecież nie trzeba być prorokiem, żeby wiedzieć, że kwestie emerytalne na przyszłość są związane albo z niesamowitymi bogactwami kraju, które pojawiają się nie wiem skąd, nie daj Boże, chciałbym bardzo, żeby pojawiły się, albo są uzależnione do demografii. Teraz, jeśli państwo polskie prowadzi taką politykę demograficzną, gdzie kadencję temu zabierałem głos z trybuny sejmowej na ten temat dzietności, to ta dzietność wynosiła blisko 2. Dzisiaj ta dzietność wynosi 1,2 bądź 1,3. Różne są opracowania, a dzietność, która pozwoli na to, żeby utrzymać poziom emerytur i żeby móc zapewnić przyszłość, to jest to ponad 3. Pytam, czy rozmawiamy o zasadniczych sprawach, czy rząd wytycza określone kierunki i czy jakieś zasady? Brakuje mi tego i przy procedowaniu spraw dzisiaj też o tym mówiłem. Są procedowane ustawy wyrywkowo. Ktoś zgłosi, bo pojawił się temat, że burmistrz został aresztowany. Nie ma kto rządzić, więc szybciotko. Zdarzyło się w tej kadencji, że w dwa, czy trzy dni uchwaliliśmy ustawę nowelizującą kilka przepisów, które w miarę unormowały te przepisy. Bardzo się boję, czy jest to wywołanie tej dyskusji i kryzys w państwie, czy nie spowoduje, nie daj Boże, tego, że na samorząd spadną jeszcze większe trudności. Powiem tak: mam spore doświadczenie w samorządzie. Byłem starostą i dwie kadencje burmistrzem.

Kwestie dotyczące rad i burmistrza. W moim przekonaniu, aczkolwiek ma to swoje także ujemne strony, przyjęcie ustawy o wyborze burmistrza w wyborach bezpośrednich jest bardzo dobre i trafione. Tak jest praktykowane i chwalone w demokracjach. Oczywiście są jeszcze inne konfiguracje. Natomiast dzisiaj w stosunku do relacji rad, to niby burmistrz jest carem, Bogiem i władcą, natomiast rady niby nic nie mogą. Pan Porawski powiedział – rady mogą dużo. Ja mam pytanie. Spotkałem się w kilku gminach, kiedy rady były jeszcze przed wyborami bezpośrednimi i jeszcze przed wprowadzeniem zmiany ustawy o wyborze burmistrza. W zasadzie co sesję miałem przykład burmistrza jednej gminy, gdzie co sesję była próba jego odwołania. Niesamowity burmistrz, bardzo dobry burmistrz. Było to oczywiście ze względów politycznych, bo to jest upolitycznienie. Dzisiaj dać instrument radzie, to nie oszukujemy się proszę państwa. Od razu jest to korupcyjogenne. Spróbujmy jeszcze ustalić strukturę organizacyjną wspólnie z radą miasta. Oczywiście, obsadzone będą wszystkie spółki, bo jak nie to burmistrz będzie podlegał odwołaniu. W moim przekonaniu, żeby nie zajmować się częściowymi sprawami. Cieszę się, że tyle aspektów zostało wymienionych. W zasadzie one wszystkie zostały wymienione. Bardzo cieszę się z tego aspektu demograficznego, bo ten aspekt, w moim przekonaniu, dominuje nad wszystkimi. Gdybyśmy chcieli te wszystkie aspekty

połączyć, to będą miały ze sobą wiele wspólnego. Jeszcze tylko dodam do tych rad. Rady na dzień dzisiejszy podejmują uchwały i są organem uchwałodawczym. Burmistrz i wójt są organem wykonawczym. Konsekwencje ponosi tylko burmistrz i wójt. Rada nie ponosi żadnych konsekwencji. Gdyby chcieć dać kompetencje i możliwość działania, rządu rad to też trzeba w jakiś sposób kierować odpowiedzialność na nich, ale to tylko tytułem takiej dygresji i paru wtrętów, że tak powiem, tego tematu, bo temat nie jest na dzisiaj. Myślę, że będzie to temat obrad przynajmniej podkomisji i burzliwej dyskusji na sali sejmowej, w jaki sposób można zmienić, a faktycznie życie idzie do przodu, jest dynamiczne i parę rzeczy po to, żeby to unormować i są konieczne. Tylko mówię, żeby nie wylać dziecka z kąpielą. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję. Pani przewodnicząca Marzena Machałek.

**Poseł Marzena Machałek (PiS):**

Dziękuję za udzielenie mi głosu. Muszę zgodzić się z tymi głosami, że jest to bardzo pożyteczny raport, a szczególnie dla tego, że jest bardzo wszechstronny. Ujęcie samorządności jako zjawiska plusów i minusów jest badane rzeczywiście w różnych aspektach. Muszę powiedzieć, że po przeglądnięciu i przejrzeniu niektórych rzeczy bardziej szczegółowo, muszę stwierdzić, że zgadzam się w większości z oceną autorów raportu. Myślę, że każdy z nas, parlamentarzystów, ma doświadczenie samorządowe i ja też takie mam. Zgadzam się z taką oceną, bo ja też byłem samorządowcem w organie wykonawczym w czasie, kiedy były to wybory przez radę. Powrót do tego uważam za najgorszy z pomysłów, jaki można realizować. Natomiast zgadzam się z oceną, że w tej chwili jest za mały nadzór nad tymi funkcjami, które wywodzą się z wyboru bezpośredniego, czyli nad wójtem, burmistrzem, czy prezydentem zarówno ze strony rady, ale także ze strony mediów. Ten aspekt został w raporcie podniesiony. W zasadzie lokalne media albo nie istnieją, albo są całkowicie uzależnione. To jest według raportu, ale jak byśmy się przyjrzeni z doświadczenia, to wiemy, że nawet większość mediów. To jest jakby zjawisko normalne, bo z czegoś muszą żyć, jeżeli jeszcze istnieją lokalne media. To powoduje, że właściwie mieszkańcy, którzy wybierają burmistrza i wójta, nie mają dostępu do obiektywnej informacji na temat działania samorządu.

Druga rzecz, z którą należy się zgodzić, to trudna sytuacja finansowa samorządów wynikająca właściwie z tego, że nie ceduje się odpowiedzialności takiej w sensie władzy, nie decentralizuje się władzy, ale decentralizuje się kłopoty i deficyt budżetowy. To bardzo samorządy w tej chwili odczuwają. Tutaj chcę powiedzieć, że, moim zdaniem, głównie z tego powodu będzie dużo mniejszy wskaźnik inwestycji w samorządach, nawet w roku wyborczym, bo się po prostu nie da więcej zrobić. Po pierwsze, trzeba zbilansować budżet do następnego roku. Teraz samorządy są pod taką presją likwidowania wielu instytucji, łączenia wielu instytucji i ograniczania inwestycji niezależnie od tego, że w roku wyborczym byłoby to wskazane. Oczywiście, jest bardzo duże uzależnienie samorządu, szczególnie wojewódzkiego, tu też jest to dobre spostrzeżenie, od pieniędzy unijnych – pytanie o jego funkcjonalność, samorządu wojewódzkiego, kiedy pieniądze skończą się. Natomiast moje pytanie i wątpliwość, które zawsze podnoszę i tu także przedstawiciele korporacji samorządowych pewnie na mnie spojrzą nie za bardzo przychylnie, to jest sprawa likwidacji Karty Nauczyciela, która miała być dobrem na całe zło. Ja nie zgadzam się z tym. Mogę dyskutować na temat pewnych ograniczeń, ale nie uważam, aby właśnie te problemy finansowe, o których mówimy i które generalnie wynikają z przerzucania odpowiedzialności ustawowych realizacji obietnic wyborczych na samorządy, że likwidacja Karty Nauczyciela to załatwi. Po prostu oświata jest zadaniem własnym gminy. Nauczyciele są elementem ważnym wspólnoty samorządowej i trzeba dbać, żeby było to realne i racjonalne. Natomiast likwidacja karty to uważam, że nie jest panaceum na całe zło i problem finansowy samorządów. Uważam, że leży to zupełnie gdzie indziej. Także dobrze, że dzisiaj jest ta dyskusja. Każdy aspekt wymagałby jakiejś dogłębnej analizy. Dobrze, że ten raport jest wszechstronny i w takim bardzo szerokim ujęciu. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję bardzo. Teraz proszę o zabranie głosu pana przewodniczącego Makowskiego.

**Poseł Tomasz Makowski (RP):**

Dziękuję. Panowie profesorowie, też zapoznałem się z tym raportem i może nie będę mówił o uwagach, a o takiej refleksji dotyczącej w ogóle samego samorządu w Polsce. Mianowicie zacznę od tego, co kolega Zaborowski powiedział na początku, że mamy pion rządowy i pion samorządowy. W pionie rządowym mamy wojewodę, reprezentanta rządu w terenie i jego kompetencje oraz mamy samorząd, gdzie te kompetencje zostały pomieszczone. Tu trzeba byłoby się zastanowić nad taką refleksją, żeby te kompetencje wyjąć z rządowego i przekazać w kompetencje samorządowe.

Ja skoncentrowałbym się bardziej na dysfunkcji finansowej w samorządach. Miałem takie szczęście, że kilkanaście godzin mogłem z kolegą dyskutować, z nieżyjącym już panem prof. Kuleszą, na temat jakby zmiany ustaw samorządowych. Rozmawialiśmy o dosyć kontrowersyjnym naszym projekcie. *Notabene* państwo też zapisali sobie, samorząd w Polsce schodzi na manowce, bo budzi to kontrowersje. My zapisaliśmy w swoim priorytecie – likwidacja powiatów, czyli wejście w dwuszczeblowość samorządów. Niemniej jednak to daje pole do dyskusji i zastanowienia się, czy w momencie opisanych przez państwa w dyskusji dysfunkcji finansowych zreformować samorzady w takiej postaci, że te małe gminy nie mają za co funkcjonować. Być może, trzeba byłoby zastanowić się na połączeniu i zwiększeniu liczebności gmin. Natomiast, jeśli chodzi o powiaty, to zastanowić się tak jak Europejska Karta Samorządu Terytorialnego mówi, tak jak projekty w Europie są zrealizowane w samorządach i stworzyć w Polsce subregiony, czy podregiony. Co za tym by szło? Szłoby za tym to, że moglibyśmy stworzyć ustawę do bezpośredniego wyboru marszałków województw, bo dzisiaj to akurat rada wybiera i bezpośrednich wyborów, nazwijmy to starostów, ale tych podregionów. To poddaję pod dyskusję i refleksję. Oczywiście, ja dwa tygodnie temu prowadziłem ustawę, bo też poddaliśmy jakby próbie Wysoką Izbę, o wprowadzeniu dwukadencyjności na szczeblach samorządowych wójta, burmistrza, prezydenta, ale i parlamentu to później. Niemniej jednak tu była słuszna uwaga, bo o tym rozmawialiśmy z prof. Kuleszą, czy ma być to kadencja cztery, pięć, czy sześć lat. Chciałbym wiedzieć, jaka jest państwa opinia dotycząca dwukadencyjności? Zakładam, że w najbliższym czasie w Wysokiej Izbie będziemy dyskutowali, debatowali nad zmianą ustawy w samorządzie dotyczącą łączenia stanowisk. Też dociera coraz większa informacja społeczna. Nawet państwo też wiecie, że w samorządach sytuacja polega na tym, że w jednym samorządzie jest się prezesem danej spółki, a w drugim samorządzie jest się radnym, bądź członkiem zarządu. W związku z tym otrzymujemy coraz częstsze informacje społeczne. No i na tym zakończyłbym. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję. Bardzo proszę, pan poseł Ożóg.

**Poseł Stanisław Ożóg (PiS):**

Dziękuję bardzo panie przewodniczący. Raport, w większości, jako były samorządowiec, bo dość bogate mam doświadczenie samorządowe. Właściwie utożsamiam się z nim i jestem wdzięczny, że taki raport powstał. Absolutnie zgadzam się ze stwierdzeniem pana profesora, że samorzady zmieniły Polskę. Na przytoczenie tych słów, tego stwierdzenia, mogę podać, że wydatki majątkowe np. w sektorze samorządu terytorialnego w 2011 r., o tym, co mówił tutaj dziadek dyrektor, mój przyjaciel, to było 42.500.000 tys. zł, przy wydatkach majątkowych sektora rządowego ok. 12.000.000 tys. zł. Musimy też pamiętać, że samorząd w tym okresie czasu potężnie się zadłużył. Może dwie liczby. Na koniec 2007 r., czyli praktycznie początek nowej perspektywy finansowej to zadłużenie 24.400.000 tys., a na koniec ubiegłego roku jest to zdecydowanie ponad 70.000.000 tys. zł.

Szanowni państwo, co nie udało się? Co jest największą porażką w obszarze samorządu terytorialnego? To, że polityka wkroczyła nawet na poziom czterotysięcznej, pięciotysięcznej gminy. Nadmiar polityki właśnie niszczy ideę samorządności. Tutaj relacje pomiędzy wójtem, burmistrzem czy prezydentem a radą bywają naprawdę bardzo różne. Nie wiem, nie da się tego najprawdopodobniej w jakiś sposób wziąć w jakieś ramy prawne. Natomiast dobrze byłoby, aby jednak nad tym wszystkim się zastanowić.

Szanowni państwo, na przestrzeni tych lat, tak jak tutaj pan dyrektor Andrzej powiedział, decentralizowano przede wszystkim zadania i deficyt. Nigdy nie policzono kosztów realizacji tych zadań. Przy opracowaniu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, do takiego opracowania, do takiej pracy musi dojść. W dobrze pojętym interesie Polski należy zacząć od policzenia tych kosztów. Dochody własne, wspomniane tutaj przez pana dyrektora, podatek od nieruchomości. Ustala to minister finansów. Andrzej, w twoim pięknym Poznaniu i w moim Sokołowie te stawki są takie same. Natomiast wyegzekwowanie tej stawki w bogatym Poznaniu i nieco biedniejszym Podkarpaciu bywa bardzo trudne. Ulgi wiadomo czym skutkują, jeżeli chodzi o subwencje.

Szanowni państwo, jeszcze jedna rzecz. Tu, na posiedzeniu Komisji samorządu terytorialnego jak siedzimy, nie używajmy słów – szczebel samorządowy. Nie ma szczebli. Są rodzaje samorządów, a nie jakieś tam szczeble. Proszę państwa, na końcu mam apel, chyba do nas, parlamentarzystów, żebyśmy wreszcie rozpoczęli prace nad ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przecież parę miesięcy temu została powołana specjalna podkomisja i ta podkomisja niestety nie miała czasu chyba spotkać się, żeby jakiegokolwiek prace były podejmowane. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję panu posłowi, także staroście. Można używać pojęcia np. kategorii samorządów.

**Poseł Stanisław Ożóg (PiS):**

Jest uregulowane jednoznacznie prawnie, że to jest rodzaj, że są to rodzaje samorządów, nie szczeble.

**Poseł Tomasz Makowski (RP):**

Poziomy.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

No właśnie. Dziękujemy panu posłowi, panu przewodniczącemu za włączenie do słownika także i poziomów. Szanowni państwo, widać, że tzw. raport Hausnera wywołał niezłe zainteresowanie wśród parlamentarzystów, którzy w większości byli, szanowni panowie profesorowi, także samorządowcami w przeszłości. Nie wiadomo, czy także nie będą w przyszłości. Chciałem powiedzieć, że w tym obszarze dysfunkcji wskazaliście panowie na tzw. janosikowe, czyli tę dysfunkcyjną subwencję, która, tak naprawdę, znalazła swój finał w Trybunale Konstytucyjnym. On też w swoim orzeczeniu, bardzo takim, można powiedzieć, skrupulatnym, pokazał chociażby na niekonstytucyjność dysponowania przez ministra finansów rezerwą budżetową, na którą składały się wpłaty gmin i jednostek samorządu terytorialnego. Także, co ważne, zgłosił tzw. postępowanie sygnalizacyjne, w którym wskazał parlamentowi – i tu chciałbym, abyśmy to jasno uznali – pilną konieczność zmiany obowiązującego prawa, a nawet to skutkuje tym, że w razie braku nowelizacji może zostać w przyszłości wydany wyrok o niekonstytucyjności całego tego podatku. Wśród nas jest pan prof. Izdebski, który zabierał głos na początku, który w Trybunale Konstytucyjnym reprezentował miasto stołeczne Warszawę właśnie w tej kwestii. Chciałbym prosić pana profesora, gdy przejdziemy już do odpowiedzi, aby w tej kwestii też zajął głos. Teraz proszę o zabranie głosu panią przewodniczącą Kloc.

**Poseł Izabela Kloc (PiS):**

Panie przewodniczący, szanowni goście, szanowni państwo, również muszę powiedzieć, że z wielką uwagą czytam ten raport i obok tych spraw finansowych, które są niezwykle istotne dla rozwoju samorządu terytorialnego, to taką bardzo ważną kwestią jest jednak ten rozdział „Społeczeństwo obywatelskie i partycypacja społeczna”. Tak właściwie to samorząd przede wszystkim opiera się na ludziach i na mieszkańcach. Jest to wspólnota mieszkańców, wspólnota samorządowa. Natomiast w tej kwestii ten raport nie pozostawia na złudzeń. Samorządność związa się. Jeżeli czytamy tutaj takie wytluszczenia jak: „obserwujemy uwiąd zaangażowania obywatelskiego w działalność samorządową”, „partycypacja jest rytualna i pozorna”, „dominuje paternalistyczne poszturchiwanie i pouczenia organizacji obywatelskich przez władzę”, „konsultacje społeczne są fasadowe”, „znacząca jest obojętność obywateli wobec naruszania dobra publicznego”, wreszcie „obywatele są wypierani do sfery prywatnej i sprowadzani do roli klientów wła-



dzy”. Takie mam właśnie pytanie, jaka jest główna przyczyna takiego zaniku samorządności, tej wartości, która leży u podstaw, powiedziałabym, rozwoju lokalnego?

Brałam udział w przygotowaniu programu samorządowego w 2010 r. Nazwaliśmy go tak roboczo właściwie: „Samorządność i przedsiębiorczość”. Sformułowaliśmy tutaj kilka ważnych i istotnych punktów, jeśli chodzi o rozwój samorządności i m.in. pokazywaliśmy potrzebę stworzenia takiego mechanizmu, takiej jak gdyby metody oceny władzy samorządowej poprzez program i poprzez taki mechanizm oceny oddziaływania na rozwój. Chciałabym zapytać, jak państwo widzielibyście to. Tu koledzy mówili o kadencyjności. To też jest jeden z elementów, który mógłby wpłynąć na to przebudzenie samorządności, ale właśnie taka ocena oddziaływania na rozwój, która byłaby przygotowana przez wyspecjalizowane instytucje i pokazywałaby w pewnym sensie taki ranking samorządności. Gdyby była uświadomiona przez mieszkańców, to wtedy być może mieszkańcy również potrafiliby podejmować określone decyzje i angażować się właśnie w to swoje społeczeństwo. Także chciałam tu podkreślić pracę i badania, które wykonała pani prof. Barbara Piątek. Są one zamieszczone w książce, którą wydała – „Współczesne uwarunkowania rozwoju gospodarczego”. Tam jest bardzo szczegółowa metodologia badania samorządów. Z tej pracy wynika również, że bardzo nikły jest udział samorządowców, władz samorządowych w rozwój lokalnej przedsiębiorczości, bo wielkim mankamentem jednak są kwestie finansowania samorządu i zaspokajania tych potrzeb lokalnych społeczności poprzez finanse. Czy, gdyby do tych zadań obowiązkowych, które samorządy mają wykonywać, czy wykonują dołączyć jeszcze takie zadanie, jak wspieranie lokalnej przedsiębiorczości? Wiemy, że dzisiaj przede wszystkim to samorządy rywalizują o tego inwestora zagranicznego, a niestety bardzo często zapominają, że potencjał tkwi jednak w tym duchu miejsca, w którym jesteśmy, żyjemy i który trzeba również jakby obudzić.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękujemy. Bardzo ładnie.

**Poseł Izabela Kloc (PiS):**

Jest coś takiego jak duch miejsca. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Szanowni państwo, będziemy zmierni powoli do zamknięcia naszej listy dyskutantów po to, aby udzielić głosu pani minister, a potem panom profesorem. Zatem, głos teraz zabierze jeszcze pani poseł Ligia Krajewska, następnie pan przewodniczący Waldy Dzikowski. Później poprosimy panią minister.

**Poseł Ligia Krajewska (PO):**

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, ja jednak zgodzę się z panem dyrektorem Porawskim, a nie z raportem, który cytowała przed chwilą pani posłanka, o tym braku współpracy z samorządami. Przynajmniej w miastach mamy z obywatelami Komisje Dialogu i organizacje społeczne. Tego jest coraz więcej.

Chciałabym odnieść się natomiast do oświaty. Tutaj cały ten kontekst poświęcony oświacie jest nawet w miarę przyzwoicie zdiagnozowany. Zgadzam się, że właśnie regulacje Kartą Nauczyciela te wszystkie rzeczy, które dotyczą elastyczności prowadzenia szkół przez samorządy, zatrudniania. Piszecie państwo o małych szkołach. Karta Nauczyciela szalenie blokuje jakby zmiany w prowadzeniu tych szkół, jako ośrodków, centrów kulturalnych, itd. Natomiast mam jedną merytoryczną uwagę. Panie profesorze, pozwolę sobie to zgłosić. Naprawdę, jest to niedopatrzenie. Mówicie państwo, że przeszkodą jest finansowanie szkół niepublicznych, ponieważ te pieniądze nie są przekazywane przez samorządy zgodnie z ubiegłorocznymi danymi wynikającymi z Systemu Informacji Oświatowej, tylko w przeliczeniu na rzeczywistego ucznia. To nie jest do końca prawda. Teraz każdy kto składa SIO na dzień 30 września, to potem przychodzi liczona subwencja. Natomiast faktyczna liczba uczniów, jeśli ona nawet zmienia się, jest wykazywana w tym SIO we wrześniu, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Finansów korygują ją do faktycznej liczby uczniów. Tu jest ta nieścisłość, o której chciałabym powiedzieć. Generalnie, zgadzam się co do diagnozy, jeśli chodzi o edukację. Tu widać jak na dłoni tę niemożność. Z jednej strony, mamy brak dobrego nadzoru pedagogicz-

nego, co jest prawdą. To nie jest kwestia tego roku. Od początku system nadzoru jest nieefektywny i nie jest rzeczywiście sprawdzającym efektywność nauczania. Z drugiej strony, ta kwestia niemożności regulowania siecią szkół, regulowania organizacją szkół przez samorządy, bo, tak naprawdę, samorządy są ograniczone, tak jak powiedziano w Kołobrzegu – nie dawajcie nam subwencji, zapłaćcie pensje nauczycielom, jeśli ustalcie je centralnie, bo albo samorząd ma wpływ na te pensje, albo go nie ma. Myślę, że to jest powodem takiej dużej dysfunkcji samorządu. Właśnie to centralne sterowanie i określanie wynagrodzeń nauczycieli i organizacji szkoły. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję bardzo za istotny głos w dyskusji. Prosimy o zabranie głosu pana przewodniczącego Waldy Dzikowskiego. Następnie pan dyrektor Tomczak.

**Poseł Waldy Dzikowski (PO):**

Panie przewodniczący, szanowni państwo, odbieram ten raport jako ważny głos w dyskusji, bo on jest niezbędny i potrzebny. Rzeczywiście, od powstania samorządu gminnego, a minęło 22 lata, jak i innych poziomów samorządu, czyli powiatowego i samorządu województwa zmieniła się wewnętrzna i zewnętrzna rzeczywistość. To prawda, całkowicie. Jak one powstawały, byliśmy zupełnie jako Polska i samorządy w innym miejscu. Bez doświadczeń. Otwieraliśmy wszyscy drzwi i nie znaleźliśmy co za nimi się zdarzy. Jasne, że potrzebna jest dzisiaj analiza tego, co zdarzyło się, podsumowania. Aczkolwiek ten okres nie jest za długi, bo to są 22 lata, tak? Chociażby wybory bezpośrednie to jest 2002 r., czyli 10 lat. To naprawdę żadne bogate doświadczenia. W związku z tym, ja traktuję także te diagnozy, które wypływają z tego raportu, nie jako diagnozy arbitralne, tylko do dyskusji. Rozumiem, że do rzeczowej, merytorycznej debaty, chociażby o dwukadencyjności, o której za chwilę dwa zdania powiem.

Myślę, że samorząd opiera się na dwóch ważnych fundamentach, to jest gigantycznie ważne, mianowicie, chyba najważniejszych. To jest na finansach, czyli ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i ustawie o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym. To są dwie fundamentalne rzeczy, które, tak naprawdę, tworzą samorząd, jego odpowiedzialność, rozwój, bo, tak naprawdę, pierwotną rzeczą jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, a potem ustawa o dochodach jednostek. Tak naprawdę, jeśli się dobrze zaprojektuje to, co jest w danej jednostce samorządu, to potem ten motor finansowy działa lub też nie. Mam nadzieję, że w niedługim czasie spotkamy się i ta debata trwa, nad tzw. Kodeksem budowlanym, który zawiera w sobie prawo budowlane, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Panie profesorze, pamięta pan, ile razy podchodziliśmy do tego projektu ustawy, który moim zdaniem jest fundamentem każdego samorządu, a zwłaszcza podstawowego, czyli gminnego. Mam nadzieję, że ta debata otworzy gigantycznie ważną rzecz dla samorządów, czyli ustawę o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Prosimy o ciszę.

**Poseł Waldy Dzikowski (PO):**

Jestem przewodniczącym, bo odpowiadam też koledze posłowi o tej podkomisji, która ma zająć się projektem obywatelskim w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Mój przyjaciel, pan dyrektor Andrzej Porawski, który był prezentującym ten obywatelski projekt. Czekamy i za chwilę pewnie w marcu lub na początku kwietnia odbędzie się pierwsze posiedzenie. Po pierwsze, czekaliśmy nad rozstrzygnięciem i orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym tzw. janosikowego. To orzeczenie i także dodatkowe orzeczenie, które wskazuje na niedoskonałości tego systemu, w którym, tak naprawdę, to rozwiązanie leży. Razem z panem przewodniczącym Szczepańskim, jak i innymi posłami pracowaliśmy nad tym projektem. Myślę, że warto go tylko podnieść i jednocześnie zacząć prace lub doskonalić. Także czekamy na kierunkową opinię rządu, która chyba niebawem będzie, jeżeli ten projekt obywatelski dotyczący ustawy o jednostkach... Ja wiem, ale Ministerstwo Finansów przygotowuje i wiem, że Rada Ministrów ma podjąć taką uchwałę. W związku z tym chcę potwierdzić, że zaczniemy

prace nad tym projektem obywatelskim w niedługim czasie. Chcę tylko powiedzieć, że będziemy obracać się w ramach finansowych, które sobie nakreśliśmy. Wydaje się, że otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne było w 2003 r. kompletnie inne, jak trwały prace nad ustawą o dochodach jednostek samorządu, niż dzisiaj. Po pierwsze, nie byliśmy w Unii Europejskiej, nie było środków europejskich. Zupełnie zmieniła się rzeczywistość zewnętrzna i wewnętrzna. W związku z tym te prace będą trwały. Zobaczymy i zaczekajmy na opinię rządu.

Jeżeli chodzi o janosikowe, to pan przewodniczący ma rację. To orzeczenie jest bardzo ważne, bo też kierunkowo określa pewne nasze prace, jeżeli chodzi także o samą ustawę o dochodach jednostek, a jednocześnie chyba w jakiś sposób przyznało nam trochę racji i w dużej części, jeżeli chodzi o ten projekt, o sprawozdanie, które jest. Cieszę się, że Trybunał Konstytucyjny w taki, a nie inny sposób do tego podszedł.

Jeszcze raz chcę powiedzieć, że ten raport jest ważny i diagnozy, które są postawione, z niektórymi zgadzam się, miałem możliwość komentarza do tego raportu, z niektórymi nie, chociażby jeśli chodzi o kwestię związaną, już kończę, z dwukadencyjnością. Według danych, 15% w tej chwili jest samorządowców, którzy w 1990 r. byli burmistrzami, wójtami i prezydentami. Jeżeli zmieni się logistyka w Polsce, jeżeli będzie traktować burmistrza, wójta i prezydenta jako quasi-zawód, to tak, możemy zastanawiać się nad dwukadencyjnością. To jest debata na szeroką i długą dyskusję. Są plusy i minusy, ale uważam, że po tych 10 latach nie odbieramy ludziom tej nadziei, że mają prawo głosowania w taki czy inny sposób. Uważam, że dzisiaj arbitralne powiedzenie tego, że dwukadencyjność, czy ona ma pięć, czy sześć lat, to jak dać ludziom żółtą kartkę i powiedzieć – moi drodzy państwo, nie dorośliście jeszcze do wybierania w taki, a nie inny sposób. Biorąc pod uwagę pewne rzeczy, o których państwo mówicie i mówicie w tym raporcie, jeszcze raz powtarzam, że traktuję to jako wrzucenie kamyczka do debaty. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję bardzo. Pan dyrektor Tomczak, bardzo proszę.

**Dyrektor Biura Związku Gmin Wiejskich RP Paweł Tomczak:**

Bardzo dobrze stało się, że powstał taki dokument, choć można mieć szereg zastrzeżeń, uwag, szczególnie tak jednoznacznie formułowanych niektórych opinii. Chyba nie ma twardych dowodów i opracowań je potwierdzających, ale to jest już jakby rzecz poboczna.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Koleżanki i koledzy, bardzo prosimy.

**Dyrektor Biura ZGW RP Paweł Tomczak:**

Raport ma charakter ogólny. W związku z tym, sformułowania są ogólne. Ci, którzy znają trochę kontekst tego, co jest pod tym sformułowaniem, mogą jakoś to zrozumieć. Mogę mieć nadzieję, że nie będzie to formułowanie jako sytuacja ogólnie w samorządzie. Niektórych tych sformułowań i przypisywanie samemu samorządowi, bo byłoby to bardzo krzywdzące. Natomiast jest jedna bardzo istotna rzecz w tym wszystkim. 19 lutego mieliśmy posiedzenie zarządu i ten raport omawialiśmy razem z dwoma innymi dokumentami, czyli projektem założeń Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji o poprawie w świadczeniu usług i projektem prezydenckim – projektem ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym. Ponieważ uważamy, że zagadnienia tam poruszane odnoszą się do rzeczy fundamentalnych związanych z funkcjonowaniem samorządu, prosiłbym, aby w tych dyskusjach jednak ująć trochę szerszy aspekt różnych w tej chwili propozycji i mówić w szerszym kontekście niż na podstawie jednego opracowania. Tutaj wiele słów wyjął mi pan poseł Dzikowski mówiąc jakby o odniesieniu. Co prawda, 22 lata to dużo albo i mało patrząc jakby w dłuższej perspektywie. Jednak istotnie zmieniły się uwarunkowania zarówno w zakresie realizowanych zadań, jak i finansowania.

Kolejna rzecz, która nasuwa się, to, żeby nie wpadać znowu w jakąś taką manierę doregulowania. Raczej oczekujemy porządkowania istniejących regulacji. Może nawet uproszczenia, bo nie jest jakby naszą intencją dodawanie nowych ustaw, nowych rozporządzeń, tylko przegląd istniejących, a nawet może likwidacji istniejących. To jest jakby

istotna rzecz, którą chcielibyśmy podkreślić. W tym wszystkim trzeba oczywiście dodać najistotniejszy aspekt, jakim jest kwestia gruntownego przeglądu finansów samorządowych, ustawy o finansach samorządowych. Tutaj te poruszane kwestie związane z jano-sikowym, rzecz bardzo istotna, ale w gruncie rzeczy, jakby spojrzeć na ogół finansów samorządowych marginalna. Także są to takie aspekty, tu jest taki apel, żeby dyskusja nie miała charakteru typowo akademickiego, żeby faktycznie z tego powstał jakiś pomysł, jakieś działania. Tutaj jak mówimy o kwestii, czy po tych 22 latach mówimy o jakiś poważniejszych zmianach, to dodam tylko, że jak znam pracę parlamentarną, to czasami po bardzo długim okresie czasu realizują się i ostatecznie powstają rozwiązania. W związku z tym, można taką dyskusję rozpocząć. Należy podejść do tego systemowo i obejmując wszystkie propozycje, które są w tej chwili.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję panu dyrektorowi. Proszę o zabranie głosu panią minister Magdalenę Młochowską.

**Podsekretarz stanu w MAiC Magdalena Młochowska:**

Panie przewodniczący, szanowni państwo, ogromnie dziękuję. Tematów rzeczywiście było poruszonych na tyle dużo, że trudno odnieść się w tym momencie do każdego z nich. To, co chciałam powiedzieć, to przede wszystkim to, że współpracujemy z panem profesorem. Prezentacja raportu i dyskusja na temat tego raportu będzie odbywała się 20 marca na najbliższej Wspólnej Komisji Rządu i Samorządu Terytorialnego. Tam też mamy szansę w szerszym gronie, trochę samorządowym, podyskutować nie tylko o raporcie, ale i o ewentualnym wypracowaniu rozwiązań, w którą stronę i gdzie powinniśmy iść. Tak jak już wcześniej było wspomniane, również w ministerstwie powstał raport dotyczący sytuacji samorządów lokalnych, który również był państwu prezentowany i w wyniku tego raportu powstały w tej chwili założenia do ustawy o poprawie warunków świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego. To jest ustawa, która wprowadza to. Mam nadzieję oczywiście i słyszę głosy samorządowców, że jeszcze za mało i zdają sobie sprawę, że to nie jest wielka reforma tylko krok w stronę zmian. To jest ustawa, która ma po prostu dać samorządom większą możliwość w wykonywaniu zadań, większą możliwość w wyborze formy wykonywania tych zadań. Tak naprawdę, to, co my robimy, to nie tworzymy nowych przepisów tylko zmieniamy istniejące przepisy tak, żeby były bardziej elastyczne. Wiem, że jest to jeden z kierunków, na które liczą samorzady i z samorządami staramy się tutaj te przepisy zmieniać. Natomiast wiem, że jest to jedna rzecz, o której powinniśmy mówić. Jest tych rzeczy dużo więcej. Na pewno bardzo istotna jest kwestia statystyki, gdzie, z jednej strony, samorzady mają ogromne obowiązki sprawozdawcze i tworzą bardzo wiele, bardzo różnego rodzaju raportów i statystyk, a z drugiej strony, rzeczywiście, na poziomie GUS potem nie widzimy tego. Nie zawsze, bo trzeba powiedzieć, że jednak bank danych lokalnych to ogromne źródło informacji. Jeszcze ciągle brakuje nam szczegółowszych danych. Trzeba rozmawiać i myślę, że jest istotne większe wsparcie eksperckie dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, żeby na tym etapie ta dyskusja o projektach ustaw, rozporządzeń była dobrze przygotowana merytorycznie. Tak jak mówię, nie omówię wszystkiego. 20 marca zapraszam państwa na tę dyskusję i mam nadzieję, że oczywiście te dyskusje będą cykliczne. Kolejne tematy będą po kolei poruszane. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję, pani minister. Chciałbym tylko powiedzieć, kierując swoje słowa do członków naszej Komisji, do prezydium, ale także do przedstawicieli korporacji samorządowych, że 20 marca, w środę, właśnie po posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, tradycyjnie spotkamy się na naszym samorządowym forum konsultacyjnym, na które już bardzo serdecznie zapraszam. Jeśli państwo mogliby sobie zapisać. Jest to sala 206 o godz. 13. Zarówno o tej kwestii, ale także o innych będziemy mogli sobie dyskusować. Proszę bardzo, pani minister.

**Podsekretarz stanu w MAiC Magdalena Młochowska:**

Przepraszam bardzo, bo o 12.30 zaczniemy dyskusję nad raportem pana prof. Hausnera, więc...

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

W takim razie, szanowni przyjaciele samorządowcy, przemodelujmy to na 14, z tymże od razu mówię, że będziemy mieć godzinę czasu, bo o 15 jest pierwsze czytanie. Proszę bardzo, pan dyrektor Porawski.

**Dyrektor Biura ZMP Andrzej Porawski:**

Jako sekretarz Komisji, panie przewodniczący, tak składa się, że ten 20 marca w całości zaplanowaliśmy sobie na spotkanie w Kancelarii premiera dlatego, że o 15 mamy spotkanie z premierem.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Rozumiem. W takim razie nasze samorządowe forum konsultacyjne robimy na poświęconym spotkaniu. Wtedy jest sens.

**Dyrektor Biura ZMP Andrzej Porawski:**

Dobrze, bo wtedy przybiegniemy tylko na pół godziny.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Rozumiem. Przemodelujemy. Dziękuję bardzo. Pan prof. Hausner, a następnie pan prof. Izdebski.

**Autor „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” prof. Jerzy Hausner:**

Panie przewodniczący, szanowni państwo, po pierwsze, chcę powiedzieć, że każde państwa zdanie, wskazujące na znaczenie tego raportu – a przecież wypowiadają się osoby mające ogromny dorobek samorządowy – jest oczywiście przyjmowane przez nas z zadowoleniem i jako wyraz uznania. Zarazem zobowiązujemy się oczywiście zweryfikować nieścisłości, na które przynajmniej dwoje państwa wskazali. Nie chcemy tego komentować. Interpretuję to jako nieścisłość, a nie jako błąd. Stąd, jeśli potrzebny będzie tam przypis, to ten przypis znajdzie się.

Wysłuchawszy tych opinii mam wrażenie, że nie potrzeba raportu. Wystarczy wysłuchać państwa wypowiedzi i zdać sobie sprawę z wielości i skali problemu. Cokolwiek byśmy chcieli nie konkludować, to trzeba sobie wyraźnie powiedzieć – sami sobie państwo pokazujecie, ile jest tych problemów. Po drugie, niektóre wypowiedzi, a to wydaje mi się być bardzo ważny trop w pójściu dalej, nie mówią o tym, że trzeba tak lub tak, wskazują przede wszystkim na kierunek potrzebnych zmian i kryteria, którymi należy się kierować, aby szukać właściwych rozwiązań. Na przykład, pan dyrektor Porawski słusznie mówi: „mamy pomieszanie w zakresie zadań własnych i zleconych”. Jeszcze dodał kategorię cudzych. To jasno określa, że trzeba zdecydować się, co oznaczają jedne, co oznaczają drugie i doregulować te kwestie. My tak stawiamy sprawę w raporcie. Nie, że my mówimy – tak tylko będzie dobrze. Mówimy, że to funkcjonuje tak, że być dobrze nie może. W związku z tym trzeba podjąć tę kwestię.

Zdaję sobie sprawę i my zdajemy sobie sprawę, że niektóre tezy postawione są w kontrowersyjny sposób. Szczególnie te dotyczące modelu demokracji samorządowej. Tu nie chodzi o to, żeby powiedzieć, że takie rozwiązanie jest zdecydowanie lepsze niż inne rozwiązanie lub żeby cofać się. Jeżeli pan dyrektor Porawski mówi: „nie zgadzamy się na określenie model prezydencki”, a jednocześnie mówi, że przecież tylko dwie kompetencje zostały utracone, to ja mówię, że nie jest to prawidłowe spojrzenie na sytuację. Nie chodzi o to jakie kompetencje zostały utracone, tylko chodzi o to, czy rady wypełniają te funkcje, które są w modelu funkcjonowania ciała uchwałodawczego, kontrolnego i modelu ciała wykonawczego, założone czy nie. Jeżeli sam pan mówi, że są one słabe, to pytanie, czy to jest dobrze, czy źle? Jeżeli powiem, że to jest źle, to jest pytanie, jak możemy to skorygować? Oczywiście rzeczą jest, że sama korekta nie może polegać tylko i wyłącznie na tym, że określimy pewien model wybierania burmistrza, czy prezydenta, ale np. co pokazujemy w kontekście, jak funkcjonuje prasa lokalna. Jeżeli nie ma lokalnej prasy, jeżeli radni są mało aktywni, z różnych powodów, także z tego, że nie

mają możliwości uzyskiwania potrzebnej wiedzy i informacji, to mamy do czynienia z tym, że coś nie działa. Oczywiście, w przypadku, gdy mamy do czynienia z naprawdę dobrym urzędem, dobrym burmistrzem, to problemów nie ma, ale przecież to nie jest tak, że wszędzie mamy dobrych burmistrzów, prezydentów i wójtów. To jest nieprawda. Dobrze, tylko, panie dyrektorze, w niektórych miejscach, w niektórych społecznościach lokalnych mamy do czynienia z sytuacją samoodtworzenia się władzy. Popatrzmy realnie, jak wygląda to w wielu gminach wiejskich. Przecież wystarczy spojrzeć, ile stanowisk obsadzi się w urzędzie, by mieć wpływ na to, co podlega urzędowi, żeby na zawsze kontrolować gminę i jednej rodzinie przechwytywać władzę. Pytanie, czy wystarczy nadzór? Moim zdaniem, nie wystarczy, więc patrzmy realistycznie na problem. Tu nie chodzi o to, żeby hurtem powiedzieć, że tak to ma wyglądać.

Partycypacja. Absolutnie zgadzam się z panem dyrektorem. Jestem akurat człowiekiem, który uczestniczy w wielu pracach samorządowych, kształci studentów w tym zakresie, pobudza tę aktywność. Jestem dumny z wielu rzeczy, które udało się pod tym względem w Polsce zrobić, tylko co jest regułą, a co jest wyjątkiem? Jeżeli to o czym pan mówi, co dostrzegamy i być może jest tego więcej, jednak ciągle jest wyjątkiem, a nie regułą, to pytanie, czy godzimy się z tym, czy też chcemy to w racjonalny sposób zmienić.

Teraz jest taki wątek tej rozmowy, przecież ja nie będę próbował odnosić się do każdej państwa uwagi, trochę pt. czy, już jest czas na podsumowanie doświadczeń, albo taki wątek, że to jest dobry moment na dokonywanie zmian. Ja, najpierw odnosząc się do uwagi pana posła Waldy Dzikowskiego, mogę powiedzieć tak – jeżeli my w wyniku, nawet dziesięcioletnich doświadczeń widzimy, że rzeczy idą w odwrotnym kierunku, niż nasze wyobrażenia, to jest czas na korekty teraz. Jeżeli natomiast idą one w tym kierunku, tylko za wolno, to wykazujemy cierpliwość. Ja przypominam sobie ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Startowaliśmy do relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, a organizacją pozarządową z pozycji, w której rozmawiam z wójtem, a on mówi – panie premierze, co to za idiota wymyślił tę ustawę, bo my tu mamy klub sportowy i zawsze Józek z Marcinem go prowadzili i jest świetnie. Ja mówię – to ja jestem tym idiotą. Oczywiście, zdawałem sobie sprawę, że najpierw była niechęć, potem pojawia się pewien rodzaj otwarcia, tylko do czego zmierzamy? Do klientelizmu, czy do partnerstwa? Jak zmierzamy do partnerstwa, to ono samo nie od razu powstanie. Na to potrzeba czasu. Te rzeczy nie dokonują się za miarą przepisu. Jeżeli utrwalamy się w warunkach klientelizmu, to pora, aby zastanowić się jak wytraścić zmiany, które idą w złym kierunku. Nie rozmawiamy o tym dzisiaj, ale niezależnie od tego, czy będziemy widzieli początek reformy w służbie zdrowia, jako prawidłowy, czy nieprawidłowy, to trzeba zastanowić się, czy rzeczy nie wymykają się spod kontroli i kiedy je zacząć korygować? Później koszty korygowania będą większe.

Z tego punktu widzenia, to oczywiście, że z niczym nie można przesadzać, ale chcę wyraźnie powiedzieć w sprawie Karty Nauczyciela. Nie chodzi o jej zniesienie, ale nie można też zgodzić się na zmiany kosmetyczne i pozorne. Albo poważnie rozmawiamy z perspektywy odpowiedzialności korporacji nauczycielskiej. Przecież widać, że to rozwiązanie jest przeciwko interesom nauczycieli. Tyle, że jak ja rozmawiałem z panem Broniarzem jako przewodniczący Komisji Trójstronnej, to mówiłem panu Broniarzowi, że tak to się skończy. On dzisiaj publicznie przyznaje mi rację, ale wtedy, żeby otworzyć się na zmianę, to już nie miał odwagi. O właśnie, to znaczy, że przychodzi taki moment, kiedy po prostu albo porozumiemy się i dokonamy racjonalnej zmiany albo tak, czy owak rządzący muszą dokonać zmiany, bo to, co dzieje się jest dysfunkcyjne. Nie może to po prostu tak trwać.

W sprawie likwidacji powiatów. Proszę państwa, ja tę dyskusję brałem już wielokrotnie i chcę wyraźnie powiedzieć. Jeżeli ktoś sądzi, że likwidacja powiatów samorządowych przynosi oszczędności wydatków publicznych, to popełnia błąd. Żadnych oszczędności nie będzie. Do dyskusji jest, jak te funkcje, które wypełnia powiat mają być wypełnione i po drugie, czy można wypełniać je efektywniej, a nie to, czy są potrzebne powiaty, czy nie? To jest dyskusja wtórna. Także dyskusja pt. oszczędności, powtarzam oszczędności. Ja byłem w rządzie, w którym mój kolega, ówczesny wicepremier i minister finansów, udowadniał Radzie Ministrów, że będą 4.000.000 tys. oszczędności. Tylko on oczywi-

ście uznał, że jeżeli znika powiat, to znikają te zadania. To jest nieprawda. Zadania nie znikną. Tylko pytanie, kto je będzie wykonywał i za jakie pieniądze. W związku z tym, dyskusja musi być o tym, czy inne rozwiązanie będzie lepsze niż to, co jest, przy pamiętaniu o tym, co piszemy w raporcie, że jednak społeczności lokalne przyzwyczyły się już do powiatów. Nie sądzę, że cały ruch sprowadza się do tego, że zlikwidujemy lub zostawimy. Co nie znaczy, że nie należy dyskutować, ani o sile ekonomicznej powiatu, ani nie należy dyskutować o granicy powiatów, ani o liczbie powiatów. O tym wszystkim trzeba dyskutować. To jest nieporozumienie, że likwidacja powiatów to 4.000.000 tys. zł oszczędności. To kiedyś udowadniałem, że nie jest to możliwe.

Pytanie, skąd bierze się ten główny problem z partycypacją społeczną? Proszę państwa, główna przyczyna polega na tym, że nasz rozwój poszedł przede wszystkim w kierunku rozwoju tego, co jest w domenie prywatnej, natomiast w Polsce, w wyniku tych 20 lat, które są wielkim osiągnięciem, chcę od razu powiedzieć, zanika stopniowo przestrzeń publiczna. Jak popatrzyacie się państwo na centra miast, jak one funkcjonują, to jak funkcjonuje gwałtowna komercjalizacja w centrach miast, to zdajemy sobie sprawę, że wartość ziemi i dochodów z tej ziemi w przyszłości będzie niższa. Dlatego m. in. że nie ma w istocie rzeczy myślenia o rozwoju, który musi uwzględniać różne czynniki i mechanizmy, a nie tylko mechanizm czysto rynkowy. W związku z tym, główną przyczyną jest to, że zanika przestrzeń publiczna i nawet, jeśli są aktywni obywatele, to pytanie, gdzie oni mają definiować dobro wspólne w jakimkolwiek kontekście? Mechanizmem, który może uruchomić to wszystko, jest powrót do pytania, czy samorząd, a zwłaszcza gmina, chcę wyraźnie to powiedzieć, bo nie chcę powiedzieć, że powiat na pewno nie. To jest rzecz do dyskusji, a samorząd województwa jest bez znaczenia, ale to już jest inna, trudniejsza sprawa. Jeżeli gmina nie będzie miała rzeczywistych kompetencji i zdolności do pobudzania rozwoju, to nie będzie w stanie odbudowywać przestrzeni publicznej, a wtedy nie będzie tej aktywności. W tym kontekście ta lokalna przedsiębiorczość jest problemem. Tylko kwestia lokalnej przedsiębiorczości to nie jest kwestia zapisania, że samorząd ma opracować jakąś strategię. Tak jak wierzymy w to, że zapiszemy strategię – zapis dokumentu na temat lokalnego systemu energetycznego, to co się stanie? Przecież to czysty pozór i fikcja. W związku z tym, zastanówmy się, jak rzeczywiście z pozycji rządowej i samorządowej możemy rozwijać lokalną przedsiębiorczość, ale od razu powiem, że nie ma możliwości bez pojawiania się przestrzeni publicznej, np. rzeczywiście wspierających funduszy poręczeniowych. Jak państwo popatrzyacie, jak wyglądają w Polsce fundusze poręczeniowe, to jest inna trochę rozmowa, trochę o jak absorpcji środków unijnych i zauważycie bardzo szybko, że pieniędzy nie brakuje, tylko, że one nie służą udzielaniu ich przedsiębiorcom. To jest związane z ryzykiem. One są na koncie i utrzymują zatrudnienie w tych spółkach, czy tych organizacjach, które zarządzają takimi funduszami.

Mam takie odczucie, zmierzam już do końca, że naprawdę nie ma dzisiaj sensu spierać się o to, czy jest trochę lepiej, czy jest trochę gorzej. To jest kwestia wycucia. Pewnie jest tak, że w wielu miejscach w Polsce jest wyraźnie lepiej, a w innych miejscach jest zdecydowanie źle. Nie chodzi, moim zdaniem, o zastanawianie się, czy popełniono jakiś strukturalny błąd. Tu piszemy wyraźnie. Samorząd jest bardzo silnym filarem RP i odegrał on niezwykle pozytywną rolę. Dzisiaj w związku z tym chodzi o to, by uzmysławiając sobie problemy powiedzieć choćby, jak pan poseł Dzikowski mówi – Kodeks budowlany, ustawa o dochodach JST. Tyle tylko, że jeśli uznamy, że to jest wystarczające jako krok na teraz, to po pierwsze, trzeba widzieć rzeczy razem, a nie osobno. Po drugie, trzeba to zrobić teraz, a nie czekać, że zrobi się to kiedyś. Zwłaszcza nie czekać z taką opinią, jeżeli jesteśmy oczywiście za zmianami w samorządzie, które mówią – no, to trzeba zrobić, ale niestety przy tej koalicji się nie da zrobić. To rozumowanie – „przy tej koalicji się nie da zrobić” – oznacza dla mnie w praktyce, że ci, którzy potencjalnie zdobędą władzę, będą mieli gorszą sytuację, jeżeli dzisiaj w sprawach, do których są przekonani, nie mówię, że mają popierać w sprawach, do których nie są przekonani, nie włączą się w pozytywną zmianę. Zresztą ta zmiana wtedy będzie miała gorzej.

W końcu ta uwaga o charakterze akademickim. Proszę państwa, takie osoby jak prof. Kulesza, prof. Rygulski, czy prof. Izdebski, to są osoby, które w kształtowaniu zrę-

bów samorządności i rozwiązań samorządowych odgrywały dużą rolę i nikt nie może powiedzieć o Michale Kuleszy, że był akademicki w tym negatywnym znaczeniu. Chcę wyraźnie powiedzieć, że pan prof. Izdebski, który jest wybitnym legislatozem, naprawdę, jest wybitnym legislatozem. Wtedy, kiedy ja współpracowałem z panem profesorem, również jako przedstawiciel rządu, zawsze mi mówił – panie profesorze, najpierw ustalcie, co chcecie zmienić i jakie przyjmujecie założenia dla tego ustawodawstwa, jakimi kryteriami się kierujecie, a wtedy przygotowuję projekt ustawy, który będzie do tego pasował. Jak zaczniemy od pisania przepisów, to zawsze skończymy na jakiś poważnych błędach. Dlatego ta dyskusja dzisiaj jest potrzebna, uzmysławiając sobie, że mamy ogromne osiągnięcia i potencjał. Mamy poważne problemy, ale możemy je zmienić. Nie próbujemy zmienić wszystkiego, ale próbujemy jednak ustalić, gdzie są krytyczne punkty i przygotować zmiany przez ustalanie założeń, a następnie przygotowywanie ustawodawstwa. Nie da się tego, chcę wyraźnie powiedzieć, zrobić bez ekspertów. To nie jest tak, że w Polsce ich brakuje. My akurat jesteśmy czwórką osób, które robią to z poczucia odpowiedzialności obywatelskiej, ale z całą pewnością takich osób w Polsce jest znacznie więcej, które włączają się do tego działania. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję bardzo. Prosimy pana profesora.

**Autor „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” prof. Hubert Izdebski:**

Można powiedzieć, że wszystko było powiedziane. Jeszcze do tego jedna z pań dyskutujących stwierdziła, że każdy aspekt wymagałby szczegółowej analizy i to prawda. W związku z tym bardzo krótko powróciłbym tylko do kilku kwestii, o których była mowa w dyskusji. No i wypełniając zlecenie pana przewodniczącego też krótko o tym postanowieniu sygnalizacyjnym trybunału.

Powróciłbym w ogóle do problemu statusu, z jednej strony, członka organu wykonawczego, a jak jest jednoosobowy, to jeszcze bardziej szczególny status w jednostce samorządu terytorialnego i statusu radnego, bo w gruncie rzeczy problem, czy jest łączalność mandatu samorządowego z innym mandatem politycznym. Dobra, czy zła? Kadencyjność jest dobra, czy zła? To są takie tematy, które wymagają jednak refleksji. Jeśli już ktoś pytałby mnie o moje osobiste zdanie, to stwierdzę, że co do organu wykonawczego, można wyobrazić sobie potrzebę ograniczenia w perspektywie kadencyjności, bo prezydenta RP wybiera się na maksymalnie dwie kadencje. W wielu krajach przyjmuje się pewne ograniczenia. Natomiast nie widziałbym możliwości takich ograniczeń co do członków organów stanowiących tak, jak co do posłów i senatorów. Tutaj akurat taką analogię trzeba by zastosować. Jak mówię, to jest pytanie, które trzeba stawiać i rozumiejąc całą złożoność sytuacji tego, że to nie może być tak, że jutro wybory, to od jutra, ci którzy mieli dwie kadencje nie mogą na pewno mieć, bo w żaden sposób takiego rozwiązania nie można sobie wyobrazić. To może działać tylko z odpowiednią perspektywą na przyszłość i można byłoby to rozważać.

Jeszcze jeden problem tu postawiłbym, który pani przewodnicząca pośrednio postawiła w tym również kontekście. Mianowicie, naprawdę trzeba byłoby przyjrzeć się dokładnie liście tych różnych niepołączalności stanowisk w organach wykonawczych, a przede wszystkim mandatów radnych, bo czasem jest o coś za mało, a czasem jest o coś za dużo. To już ta słynna działalność gospodarcza radnego z wykorzystaniem majątku gminy. Literalnie rozumując, radny, który jeździ autobusem miejskim, bo wykonuje gdzieś tam choćby obwoźną działalność gospodarczą, powinien, tylko z tego tytułu, że raz wsiadł do tego autobusu, zostać pozbawiony mandatu.

**Poseł Zbyszek Zaborowski (SLD):**

Albo prezesów spółdzielni mieszkaniowych próbowano odwoływać.

**Autor „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” prof. Hubert Izdebski:**

No, ale dyrektor banku, w którym jakoś tak się złożyło, że znalazły się pieniądze gminne. Niekoniecznie akurat jest to stała obsługa. Przykładów mniej czy bardziej humorystycznych mamy dużo. Jest to materia do zastanowienia się. Dlatego połączyłem to z tym, co powiedziała pani przewodnicząca. W ogóle w naszym życiu politycznym pod wpły-



wem najróżniejszych, częściowo bardzo smutnych i pouczających przypadków, ale tak zdarzyło się, że politykę na szczeblu wiejskiej gminy stara się jak najbardziej oddalić od gospodarki na tym samym, czy na wyższym szczeblu. W związku z tym, trudno dziwić się, że robimy wszystko, żeby ten wójt i radny byli jak najdalej od przedsiębiorczości. Tutaj właśnie przyjrzenie się formalnym również elementom statusu radnego i zniechęcania go do tego, żeby w ogóle coś w tym zakresie robił, czy za bardzo interesował się, to też nie jest tu bez znaczenia. To, że rzeczywiście na ile pomoc tylko publiczna jest dopuszczalna. Wspieranie jest potrzebne, aby zapewnić odpowiednie instrumenty. To jest oczywiste.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Może poprosimy koleżankę o umożliwienie wypowiedzi panu profesorowi.

**Autor „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” prof. Hubert Izdebski:**

To, co powiedział pan dyrektor Porawski o tym trójdzielnym, a nie dwudzielnym podziale zdań samorządów. Prawdę powiedziawszy, pani prof. Dębowska-Romanowska, która długo zasiadała w trybunale, to ona tak dzieli. Co więcej, ten podział wcale nie jest taki prawnie i konstytucyjnie nieuzasadniony. Przecież mamy zadania własne naprawdę dwojga rodzajów. Mamy zadania własne, które muszą być standaryzowane, bo standardy wykonywania usług publicznych, o czym zresztą piszemy w raporcie, są w wielu przypadkach niezbędne, bo jak inaczej skalkulujemy, ile co ma kosztować, jak inaczej będziemy mogli sensownie mówić o finansowaniu tych zadań w zakresie pomocy społecznej, w zakresie kultury, tej bieżącej. No szkoła to już jest przypadek szczególny. Tutaj są to zadania własne, które wymagają określonej standaryzacji. Są zadania własne, które ja nawet przed Trybunałem Konstytucyjnym, bo też ten problem stanął w związku z „janosikowym”, już na użytek Trybunału nazwałem „własne-własne”. To są takie, które nie mają prawa być standaryzowane. To są zadania gminy, która przecież ma prawo... Słucham?... Tak, ale, po pierwsze, określenia, czy ma to robić, czy nie, jak ma to robić. Jak jej nie stać, to chociażby byłyby to cudowne zadania to nie będzie robić. Jak ją stać... To w związku z tym, byłyby to też do dalszej refleksji. Zresztą akurat jest o tym mowa, o kompetencji generalnej dla zadań własnych w raporcie o tym problemie. Jest z 10 linijek z powołaniem przede wszystkim orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. O tym warto mówić, bo inaczej jak tylko będziemy myśleli w kategoriach zadania własne, to niech sobie robią, jak chcą, prawda? Tylko potrzebne są na to pieniądze. Zadania zlecone to są dotacje celowe i nie ma innego problemu, że te dotacje są zawsze za małe w stosunku do tego, co się robi, że jednak to jest znacznie bardziej złożony problem, to warto przy tej okazji, skoro to zostało powiedziane, zasygnalizować.

Przechodząc do „janosikowego”, to dla mnie największym efektem, poza wyrokiem i postanowieniem tego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, które dotyczyło „janosikowego” gminnego i powiatowego, to czeka nas jeszcze wojewódzkie. Nie sądzę, żeby trybunał właśnie tutaj jakoś zupełnie zaskoczył innym podejściem. Było to, że, zdaniem ministra finansów, to nie jest żadne „janosikowe”. To jest bardzo istotne dla państwa posłów stwierdzenie, bo przedstawiciele Ministerstwa Finansów bardzo konsekwentnie twierdzili, że rozwiązania przyjęte w 2003 r., a skutkujące od 2004 r. nie wynikały z żadnej chęci wprowadzenia zmian w tym poziomym finansowaniu i równoważeniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, tylko miały powód w przesunięciu, czy zmianie kwalifikacji, bo tak trzeba powiedzieć, części zadań zleconych na zadania własne. Dam piękny przykład, czyli oświetlenie ulic, określenie dróg i inne tego typu rzeczy. W związku z tym przyznaniem samorządom większego udziału w PIT i, jak potrzeba, w CIT, ponieważ przyznano im za dużo, to trzeba to rozprowadzić. Takie było dosłowne uzasadnienie. I to tłumaczy konstrukcję przyjętą właśnie dla tego mechanizmu wyrównawczego w ustawie z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i to również tłumaczy dlaczego ta ustawa nie ma racji bytu w tych rozwiązaniach, w tym układzie po ośmiu latach. Tam rzeczywiście chodziło o rozwiązanie zupełnie innych kwestii, niż sobie wszyscy uważają, że to im służy. Trybunał Konstytucyjny w gruncie rzeczy, choć bardzo elegancko dla Ministerstwa Finansów i przedstawiciela Sejmu też, aczkolwiek przedstawiciel Sejmu tu nie walczył tak jak lew. To trzeba powiedzieć. Oczywiście,

to jest jasne. Ministerstwo Finansów też widocznie nie miało powodów, a walczyło. Tutaj to samo Trybunał w postanowieniu sygnalizacyjnym sformułował, i przytoczę tu kilka fragmentów z tego postanowienia, bo jest to instrument spotykany w praktyce, aczkolwiek niesłychanie rzadki. Natomiast ostatecznie sformułowania jakie są, to jak mi się wydaje użyte pierwszy raz w praktyce trybunalskiej co podkreślałoby tutaj jednak rangę tego postanowienia. Więc Trybunał zwrócił się do Sejmu z uwagami dotyczącymi stwierdzonych uchybień w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczących wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP.

Trybunał na prawie 100 stronach, licząc z uzasadnieniem wyroku stwierdził, że nie każda regulacja zawierająca błędne rozwiązania prawne wychodząca z wadliwych założeń, czy ocen ekonomicznych lub społecznych jest *per se* niezgodna z konstytucją, to w związku z tym uznał, że poza swobodą ministra w dysponowaniu rezerwą, która powstała dlatego, że nie pasowało jedno do drugiego, czyli strona przychodowa do strony wydatkowej. Tutaj minister finansów powinien mieć określone kryteria ustawowe rozdziału tej rezerwy. Tu Trybunał wyraźnie napisał, że rozwiązania prawne pewnie są błędne. Wychodzą z wadliwych założeń, czy ocen ekonomicznych lub społecznych co nie znaczy, że muszą być od razu niezgodne z konstytucją. Jakie mankamenty zostały tutaj wskazane przy wyjściu od stwierdzenia, że należy podkreślić ustawę o dochodach obowiązującą od 2004 r. Działa obecnie w odmiennych realiach społeczno-gospodarczych. Krytycznie przede wszystkim należy ocenić selektywny dobór kryteriów określenia podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych. Choć dobrane kryteria mają charakter obiektywny, to jednak zarówno kryterium liczby mieszkańców, jak i kryterium dochodu podatkowego zostały wykorzystane bez wystarczającej analizy skutków takiego doboru, w szczególności kryterium liczby mieszkańców nie uwzględnia specyfiki dużych jednostek samorządu terytorialnego takich, jak Warszawa i Kraków. Reprezentującemu w tym postępowaniu Warszawę też się coś dostało pozytywnego. W przypadku kryteriów identyfikacji beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej ustawodawca powinien rozważyć, czy optymalnym rozwiązaniem jest ograniczenie tych kryteriów jedynie do wybranych wydatków i wybranych dochodów samorządu terytorialnego, czy też ze względu na cel mechanizmu wyrównywania poziomego, to praktyczniejsze byłoby uwzględnienie ogółu dochodów publiczno-prawnych, ustalonych w ustawie i podstawowych wydatków własnych jednostek samorządu terytorialnego odniesionych każdorazowo do danego szczebla jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał używa pojęcia szczebel, żeby nie było wątpliwości.

Dodatkowa dysfunkcja mechanizmu wiąże się z zasadą, że kryterium dochodowe powiązane jest z określonymi dochodami, osiągniętymi przez jednostki samorządu terytorialnego dwa lata wcześniej. Jak dowodzi praktyka, sytuacja danej jednostki samorządu lokalnego może się w tym okresie radykalnie zmienić. Jako dysfunkcję wyrównania mechanizmu poziomego należy wskazać także sytuację, w której suma środków przeznaczonych dla wszystkich gmin-beneficjentów w stały sposób jest mniejsza, niż suma kwot wpłacanych do budżetu państwa przez gminy-płatników. Tą rezerwą, która zostaje z różnicy, to już za jakiś czas minister finansów nie będzie mógł dowolnie dysponować. To wynosi prawie 30%, więc to jest spora rezerwa.

Trybunał stwierdził, że wie, że w Sejmie znajdują się projekty ustaw o zmianie ustawy o dochodach. Pracowicie wymienił, jakie. Stwierdził, że selektywność kryteriów, dwuletni termin oraz brak mechanizmu korygującego może w przyszłości doprowadzić do naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego ma przyczynić się do zapobieżenia takiej sytuacji, a na koniec stwierdził brak podjęcia stosownych działań legislacyjnych i dalsze pogłębianie się negatywnych, dla finansów jednostek samorządu terytorialnego, skutków działania mechanizmów i nie wyklucza podjęcia przez Trybunał na podstawie stosownego wniosku, czyli jest zachęta dla jednostek samorządu terytorialnego do rozważenia w odpowiednim czasie, złożenia wniosku ponownej oceny krytykowanych regulacji z punktu widzenia ich konstytucyjności. Więc, jak rozumiem, to zachęta jest przede wszystkim nie dla Warszawy, Krakowa, czy jakiegokolwiek innej jednostki, tylko przede wszystkim dla Sejmu, żeby ze wskazaniem, które

tutaj są można było rzeczywiście ten problem, który wynika jak okazuje się z zupełnie innych powodów i zasłóci historycznych porządnie rozwiązać.

To ostatni element mojego komentarza. Należy pamiętać, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego nie tylko dopuszcza, ale można powiedzieć zakłada jakiś mechanizm wyrównywania. To nie musi być mechanizm poziomy. To może być mechanizm pionowy. Taki zresztą u nas też występuje. To, że jest to możliwe, a nawet zalecane, to nie znaczy, że to nie ma być zrobione dobrze. Dziękuję bardzo.

#### **Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję bardzo, panu profesorowi. Już nie będę znęcał się nad przedstawicielem Ministerstwa Finansów, ale oddałbym głos proszącemu także o to panu mecenasowi Szczepańskiemu, dziękując bardzo panu profesorowi za zajęcie stanowiska. Dla nas jest to jednoznaczne, że podkomisja ds. tzw. janosikowego podejmie prace. Myślę, że z lepszym skutkiem. Wiem co ja mówię panie sekretarzu, że Komisja wznowi swoje prace. Tutaj prosimy o zabranie głosu pana mecenasu i będziemy powoli zmierzali do końca.

#### **Przewodniczący Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „STOP Janosikowe” Rafał Szczepański:**

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, rozprawa przed Trybunałem, która trwała dość długo, bo trzy terminy w Trybunale były przeznaczone na debatę nad tą sprawą, jednoznacznie wykazała pewne kwestie. Otóż, zarówno wnioskodawcy, jak i chyba w dyskusji przed Trybunałem nie było jasne, że nie chodzi o likwidację „janosikowego”. Otóż, wszyscy uważamy, że taki system jest potrzebny, tylko jest on źle skonstruowany. To było wielokrotnie podkreślane przez sędziów Trybunału, że nie występujemy przeciwko likwidacji tego systemu. Jednakże z debaty wynikała jedna bardzo ważna sprawa. To, co powiedział pan profesor. System jest źle sformułowany. To powiedział Trybunał. To zostało zawarte w postanowieniu sygnalizacyjnym. Jest to, proszę państwa posłów i posłanek, jedyne z trzech postanowień o charakterze prewencyjnym, które zostało wydane przez Trybunał. Na kilka tysięcy werdyktów Trybunału było tylko osiemdziesiąt kilka postanowień sygnalizacyjnych i tylko bodajże trzy mają charakter prewencyjny. Spójrzmy tu na wagę sprawy. Otóż, Trybunał podjął trochę taką salomonową decyzję. Widział, że system źle działał, co potwierdził w uchyleniu jednego z zapisów obowiązującej ustawy, a także w wydanym postanowieniu sygnalizacyjnym, wskazał Sejmowi i wskazał państwu drogę do zlikwidowania dysfunkcji. Trybunał stwierdził, że ten system jest dysfunkcyjny. Wymienił, dlaczego jest dysfunkcyjny, a to znajduje się w postanowieniu. Nie będę teraz tego tutaj powtarzał. To Sejmowi zostało przesłane już w zeszłym tygodniu.

Proszę państwa, jeszcze taki jeden dodatkowy element, o którym państwo posłowie powinniście wiedzieć. Jeden z sędziów Trybunału, pan prof. Zdzisław Cieślak, wydał werdykt o kompletnej niekonstytucyjności całego... Przepraszam to było zdanie odrębne. Ja dokonuję pewnego uproszczenia, ale to nie jest daleko idące. To oddaje sens i sedno sprawy. Otóż, ja słuchałem uzasadnienia w czasie werdyktu Trybunału, kiedy zabrał głos sędzia Cieślak i powiedział, że on w całości podziela wnioski złożone do Trybunału. Tam, w Trybunale, toczyła się dyskusja akademicka. Tak to można powiedzieć. Oczywiście, nie w tym złym znaczeniu. Trybunał jest sądem prawa. Tam była debata akademicka, czy zasadę proporcjonalności, bo dotychczas Trybunał stosował także do podmiotów poza osobami fizycznymi, czy można zastosować w tym postępowaniu, czy nie. Otóż, Trybunał zmienił swoją dotychczasową linię orzeczniczą na potrzeby tego rozstrzygnięcia. To także oddaje powagę sprawy, z którą trybunał miał do czynienia i pokazuje jak źle ta ustawa jest skonstruowana. Otóż, Trybunał powiedział jasno, że Sejm RP w postanowieniu sygnalizacyjnym stwierdził, że powinien zająć się zlikwidowaniem dysfunkcji prawnej, bo to postanowienie jest wydane dla naprawy.

To nie jest takie sobie tam pismo, które Trybunał napisał do Sejmu. Otóż, istnieją przepisy prawa polskiego, szczególnie znajdujące się w Regulaminie Senatu, a także w regulaminie, który wiąże postępowanie centrum legislacyjnego rządu do podjęcia działań naprawczych. Jeżeli Sejm dowiaduje się, że prawo działa źle i jest dysfunkcyjne to, to jest obowiązek pewnego działania i obowiązek działania organów państwa. Także

to powinno zostać naprawione. To nie jest kwestia decyzji tylko i wyłącznie politycznej, ale i decyzji merytorycznej. Tym bardziej, że przecież wnioski dotyczące naprawy „janosikowego” nie dotyczą jego likwidacji. One dotyczą wyłącznie naprawienia niewłaściwie funkcjonującej ustawy. Trybunał w ramach postanowienia i w uzasadnieniu, bo werdykt Trybunału trzeba czytać nie tylko w sentencji, ale i z jego uzasadnieniem. To też jest jasna wykładania Trybunału, że tak trzeba czytać werdykty Trybunału.

Wielokrotnie Trybunał w swoim orzeczeniu, werdykcie, jak i postanowieniu pokazuje, że wskazuje Sejmowi złe liczenie liczby mieszkańców dużych miast, brak progów ostrożnościowych przy dwuletniej zwłoce w wyznaczaniu „janosikowego”. To są wskazówki, które znalazły się w werdykcie Trybunału Konstytucyjnego. Naprawdę, trzeba mieć złą wolę, daleko idącą złą wolę, żeby tego nie zauważać. Potwierdzając to, co powiedział pan profesor. Ten werdykt mówi, że jeżeli nie będzie tej naprawy, jeżeli nie uniesiemy się ponad powiedziałbym dyskusję o charakterze populistycznym, nie wypracujemy dobrych rozwiązań, które są w zasięgu ręki, one są w Sejmie, to w pewnym momencie nastąpi przekroczenie masy krytycznej. Trybunał też to stwierdził, że mamy do czynienia i jeszcze nie osiągnięto masy krytycznej wad tej ustawy. Ta masa krytyczna może zostać przekroczona i wtedy Trybunał, wbrew obligatoryjnej zasadzie rzeczy osądzonej, takiej zasadzie podstawowej, rozpatrzy tę sprawę jeszcze raz. Oczywiście, nie ten sam wniosek, ale ta sprawa wróci do Trybunału. Można to odczytać jako pewnego rodzaju zachętę, czy też przestrożę do właściwego działania. My liczymy na to, reprezentując wiele milionów obywateli naszego kraju, że zdanie Trybunału zostanie bardzo poważnie potraktowane przez Sejm, że będzie nad nim toczyła się debata merytoryczna i ze strony rządu zostanie też sprostowane stanowisko rządu, bo przecież w Sejmie znajduje się stanowisko sprzed werdyktu Trybunału, sprzed postanowienia. Pamiętajmy o tym, że było to stanowisko rządu do projektów tych ustaw. Ono, proszę państwa, jest już nieaktualne. Dzisiaj w łonie rządu przez działania Centrum Legislacyjnego, poprzez opinię rządu powinno być ono znowelizowane i dostarczone państwu posłom w nowej wersji. Nie da się od tego uciec. Liczymy na to, że Sejm RP podejmie stosowne działania na rzecz, żeby prawo w Polsce było przestrzegane. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Dziękuję bardzo panu mecenasowi. Dwa zdania pan poseł Zaborowski i dwa zdania pan poseł Dzikowski.

**Poseł Zbyszek Zaborowski (SLD):**

Mam tylko dwa pytania panie przewodniczący. Jedno do prof. Izdebskiego, bo mówił o wielu przykładach ograniczenia liczby kadencji w samorządzie na poziomie gminnym, więc prosiłbym o wymienienie przynajmniej kilka liczących się krajów z Unii Europejskiej, nie Stanów Zjednoczonych, gdzie jest różny model polityczny, tylko z Europy. Mam jeszcze pytanie do Wysokiego Prezydium. Na kanwie wystąpienia pana przewodniczącego Dzikowskiego. Kiedy zaczną się realne prace nad ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego?

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Teraz oddamy głos panu przewodniczącemu Dzikowskiemu, który w jednym zdaniu odpowie, a w drugim odniesie się.

**Poseł Waldy Dzikowski (PO):**

Dziękuję, panie przewodniczący. Chciałem tylko powiedzieć, że prawie w dziewięćdziesięciu kilku procentach odpowiedzią na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest projekt ustawy, który jest sprawozdaniem z dwóch Komisji. Ten projekt, który te dwie Komisje wnioskowały o odrzucenie. Dzisiaj w swojej mądrości Sejm na kanwie mądrości Trybunału Konstytucyjnego odrzucił wniosek o odrzucenie tego projektu i przystąpi praktycznie do uchwalenia tego sprawozdania. To jest prawie w 100% odpowiedź na orzeczenie Trybunału. Chciałem powiedzieć jeszcze tylko jedno zdanie, że Ministerstwo Finansów, nie ma co się pastwić nad nimi, bo wręcz odwrotnie, oni są współautorami tego projektu ustawy. Za tę pracę serdecznie dziękuję.

**Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):**

Ja także bardzo serdecznie dziękuję wszystkim państwu. Myślę, że raport, który został dzisiaj zaprezentowany, wzbudzi taki twórczy ferment, jeśli chodzi o członków naszej Komisji, przedstawicieli korporacji samorządowych, ale także ministerstwa, jako partnerów do tego, abyśmy mogli skutecznie przejść do tej trzeciej fazy reformy samorządu terytorialnego. Dziękuję wszystkim bardzo serdecznie.