

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 28)
z dnia 31 marca 2016 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 28)

31 marca 2016 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację ministra spraw wewnętrznych i administracji na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – wnioski i planowane inicjatywy rządu w tym zakresie.

W posiedzeniu udział wzięli: **Sebastian Chwałek** podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami, **Zdzisława Wasążnik** dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikiem, **Grzegorz Kubalski** zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich wraz ze współpracownikiem, **Bogdan Ciepielewski** dyrektor Biura Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, **Edward Trojanowski** zastępca sekretarza generalnego Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz **Dariusz Łubian** wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

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

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Witam panie i panów posłów. Witam zaproszonych gości. Witam przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z panem podsekretarzem stanu Sebastianem Chwałkiem. Witam przedstawiciela Ministerstwa Finansów, przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli, przedstawicieli organizacji samorządowych.

Dzisiejszy porządek przewiduje rozpatrzenie informacji ministra spraw wewnętrznych i administracji na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – wniosków i planowanych inicjatyw rządu w tym zakresie. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę przyjęcie porządku dziennego. Nie słyszę sprzeciwu. Stwierdzam przyjęcie porządku dziennego posiedzenia. Proszę pana ministra Sebastiana Chwałka o zabranie głosu i przedstawienie informacji.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Sebastian Chwałek:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w formie pisemnej przedstawiliśmy informacje, o które prosiła Wysoka Komisja, dlatego też nie będę wszystkiego szczegółowo omawiał. Chciałbym skupić się na tym elemencie, który z pewnością najbardziej państwa interesuje, czyli na kwestiach dotyczących sygnałów, informacji o zakresie planowanych zmian, propozycji, które pojawiają się przy omawianiu zakresu działania samorządu terytorialnego. Wszyscy wiemy, jak samorząd jest usytuowany w konstytucji i w polskim ustawodawstwie. Znamy jego strukturę i dlatego nie ma sensu szczegółowe tego mawianie.

W ostatnim czasie pojawia się sporo informacji na temat daleko idących bądź kosmetycznych zmian w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego. Te postulaty i propozycje są formułowane zarówno przez zrzeszenia samorządowe, poszczególne

jednostki samorządu terytorialnego czy przez środowiska naukowe. Robią to również przedstawiciele organizacji pozarządowych. Te propozycje mają różny charakter. Część z nich ma charakter fundamentalny. Inne są mniej szczegółowe i odnoszą się do wybranych fragmentów interesujących daną grupę.

Jeśli chodzi o kwestie kluczowe, definiowane głównie przez środowiska samorządowe, to skupiają się one wokół kilku zagadnień w zakresie działania samorządu. Na wstępie wymagane jest oczywiście określenie ram konstytucyjnych i podanie pod rozagę rozpoczęcia debaty nad następującymi zagadnieniami ustrojowymi. Po pierwsze, w ostatnim czasie dość mocno wybrzmiewa kwestia tzw. klauzuli generalnej w zakresie zadań własnych samorządu. To jest urzeczywistnienie zawartej w ustawach ustrojowych, ale proceduralnie nierozwiniętej zasady, że o sposobie realizacji zadań własnych w zakresie nieuregulowanym ustawą decydują organy samorządu terytorialnego. W orzecznictwie sądowym i nadzorczym co do zasady wyklucza się możliwości kreacji zadań własnych, rozumianych jako spełnienie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie rozwiązania proponowane w tym zakresie umożliwiają organowi prowadzącemu podjęcie uchwały przesądzającej o sposobie realizacji zadania własnego, o ile ta problematyka nie jest uregulowana ustawowo. Ten temat wybrzmiewa i cały czas się pojawia w różnego rodzaju propozycjach.

Kolejny temat to wzajemne relacje organów wykonawczych i stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego. Ta problematyka dotyczy wzmocnienia roli i pozycji organów wykonawczych wobec organów stanowiących. W głównej mierze jest związana z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów organów wykonawczych w powiatach i w województwach. Jako korzyści tego rozwiązania wskazuje się usprawnienie działania władzy wykonawczej, wynikające z monokratyzmu organu i jego mandatu społecznego oraz jednolitość ustrojową na wszystkich poziomach samorządów. Z drugiej strony pojawia się pomysł wzmocnienia rad organu samorządowego, w tym merytorycznego, poprzez szkolenia dla radnych i wzmocnienie biur rady, a także wprowadzenie mechanizmów konsultacyjnych dla mieszkańców.

Kolejny wybrzmiewający element to postulat ograniczenia liczby kadencji w organach wykonawczych, który, z jednej strony, jest związany z wydłużeniem ich trwania, a z drugiej strony chodzi o ograniczenie liczby kadencji. Przy jego formułowaniu zwraca się uwagę na możliwość przerwania dysfunkcji pojawiających się w niektórych organach samorządu terytorialnego, które mogą zakłócać mechanizmy demokratyczne, umożliwiające społeczeństwu udział w sprawowaniu władzy. Niezależnie od tych pojawiających się postulatów, MSWiA dostrzega bardzo poważny problem, który pojawia się od dłuższego czasu i wybrzmiewa coraz bardziej zdecydowanie, czyli wysoki stopień zadłużenia występujący w jednostkach samorządu terytorialnego.

Mamy taki szczególny przykład, który uwidocznił się w ostatnim czasie. To jest gmina Ostrowiec, która w kilku ostatnich latach stała się polem doświadczeń w zakresie pomysłów na finansowanie kolejnych działań władzy gminy, czego efektem było ogromne jej zadłużenie. Ta fatalna sytuacja finansowa zmusiła prezesa Rady Ministrów, w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego, do podjęcia decyzji o wprowadzeniu zarządu komisarycznego. Jak wiemy, od takiej decyzji można odwołać się do sądu administracyjnego, co niezwłocznie uczynił władca tej gminy i w tej chwili ta decyzja nie może być wykonana. Zadłużenie gminy cały czas rośnie.

Zatem pojawia się potrzeba wprowadzenia instrumentów prawnych, które w pewien sposób zabezpieczyłyby samorządy, gminy przed występowaniem tak niebezpiecznego zjawiska. Oprócz umożliwienia reagowania organowi nadzoru w sytuacji pogarszającego się stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego, niezbędnym pozostaje rozstrzygnięcie kwestii długów tych jednostek, bo w tym konkretnym przypadku staniemy przed podjęciem decyzji – co dalej z tą gminą i co stanie się z zadłużeniem, które ona wygenerowała. Kto będzie spadkobiercą tego zadłużenia?

Zatem regulacje normujące powyższe zagadnienia, w sposób kompleksowy skutecznie obejmowały tylko objęte klauzulą wykonalności instrumenty nadzoru, które umożliwiają reagowanie w sytuacjach kryzysowych. W związku z tym propozycje, które będą musiały pojawić się na stole prac legislacyjnych, będą musiały zakładać wprowadzenie zdecydo-

wanego środka w postaci, prawdopodobnie, klauzuli natychmiastowej wykonalności, aby przeciągający się proces odwoławczy, który, jak wiemy, w niektórych sytuacjach może trwać od trzech do sześciu miesięcy, niekiedy nawet dwa lata, mógł, że tak powiem, być przecięty i w tym momencie ta natychmiastowa wykonalność odsunęłaby takiego włodarza od zarządzania gminą, kierowania nią. Jednocześnie MSWiA, we współpracy z Ministerstwem Finansów, wojewodami oraz regionalnymi izbami obrachunkowymi, podjęło w tym zakresie prace, które mają na celu wprowadzenie stosownych propozycji legislacyjnych. Kilka tygodni temu w MSWiA odbyło się spotkanie z prezesami samorządowych kolegiów odwoławczych i, później, z prezesami regionalnych izb obrachunkowych. Na moją prośbę, podczas każdego z tych spotkań, poszczególne gremia zobowiązały się przedstawić propozycje zmian w zakresie swojego funkcjonowania, które miałyby usprawnić, po pierwsze, ich działanie, oraz usprawnić funkcjonowanie samorządu terytorialnego w zakresie kontaktu z tymi poszczególnymi podmiotami.

W tej chwili tworzący się od niedawna Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, na naszą prośbę, rozpoczął prace studyjne, prace koncepcyjne nad propozycjami dotyczącymi zarówno zmian regulacji w zakresie funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych, jak i regionalnych izb obrachunkowych i, jak już wspomniałem, w zakresie zmian dotyczących kredytowania jednostek samorządu terytorialnego w tzw. parbankach. Jest to coraz bardziej rozpowszechniona forma pozyskiwania środków przez samorządy, obciążona wysokimi kosztami w postaci wysokich odsetek, które za tego rodzaju pożyczki, lub inne formy kredytowania, naliczają te instytucje.

Wspomniana gmina Ostrowice nie jest jedynym przykładem. Sąsiadująca z nią gmina w zachodniopomorskim – gmina Rewal, w bardzo szybkim tempie zbliża się do niepokojącego stanu zadłużenia. Podobne problemy finansowe odnotowuje kilka sąsiednich gmin. Z tego też powodu najważniejszym w naszej ocenie problemem, którym chcemy się zająć, jest kwestia zadłużania się gmin. Wspólnie z Ministerstwem Finansów, Narodowym Instytutem Samorządu Terytorialnego oraz regionalnymi izbami obrachunkowymi będziemy chcieli wkrótce przedstawić rozwiązania, które zabezpieczą samorządy przez tego typu działalnością, może nie tyle działalnością, co skutkami podejmowanych decyzji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Zanim przystąpię do zapisywania chętnych do zabrania głosu, chciałbym powiedzieć, że ta informacja została przesłana do systemu. Jeśli ktoś ma taką potrzebę, to są również wydruki. To do informacji pan i panów posłów oraz gości.

Panie ministrze, z pana informacji wynika jedna rzecz, że MSWiA widzi w nas ważnego partnera i liczy na owocną współpracę z racji tego, że chodzi nam o jedno. Komisja kodyfikacji nie powstanie i nic dziś na to nie wskazuje, jednocześnie Komisja Samorządu z innymi komisjami stałymi, jak widać, będzie tym gremium. Chciałbym zauważyć cztery kwestie poruszone w pana wystąpieniu. Czytamy, że „biorąc pod uwagę nakreślone na wstępie ramy konstytucyjne, należy poddać pod rozagę rozpoczęcie debaty nad następującymi zagadnieniami ustrojowymi”. I tu są takie trzy elementy: klauzule generalne, ewentualne wybory powszechne starostów i marszałków i kwestia kadencyjności. Teraz pojawia się pytanie: Jak ministerstwo rozumie rozpoczęcie debaty? Czy w tym momencie możemy się spodziewać inicjatywy rządowej, czy też raczej państwo oczekują, że pojawi się inicjatywa poselska? Czy też może mają państwo jakieś inne pomysły? Pojawia się kwestia tego, o czym wspomniał pan w końcowej części wystąpienia, czyli o pracach, których zadaniem jest wypracowanie propozycji legislacyjnych porządkujących problemy zadłużenia. To jest to, co MSWiA robi we współpracy z Ministerstwem Finansów. Czy może pojawić się projekt rządowy i kiedy możemy spodziewać się jakichś konkretów? Czy odpowie pan teraz, czy po serii pytań?

Podsekretarz stanu w MSWiA Sebastian Chwałek:

Dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, co do wspomnianej debaty, do której odnieśliśmy się w formie pisemnej, to uważam, że istnieje już odpowiednie forum dyskusyjne. Są to m. in. prace podkomisji ustrojowej, na posiedzeniach której już kilkakrot-

nie przedstawialiśmy różne uwagi, i w pracach której bierzemy czynny udział. Wydaje mi się, że to forum – czyli praca w komisji – byłoby najlepsze. Możemy tu w dość wnikliwy sposób prowadzić debatę nad propozycjami, nad ich rozwojem oraz nad pewnymi konkluzjami, które później zostałyby przekute w projekty ustawowe.

Jeśli chodzi o kwestie finansowania i zmian, o których mówimy, to jest to dość pilna sprawa. Temat jest gorący, więc będziemy chcieli dosyć szybko to załatwić. Prawdopodobnie będzie to projekt rządowy. Jeżeli będzie inna propozycja, to na pewno będziemy wszyscy mogli do niej się odnieść, chyba że Komisja sama w sobie stanie się takim forum, które wypracuje tę treść z naszą pomocą. Prawdopodobnie stanie się to po zakończeniu prac w ministerstwie. Będziemy wiedzieć, jaką mamy propozycję. Czy to będzie projekt rządowy, czy komisyjny, czy jakikolwiek inny, to musi być osiągnięty jeden efekt, czyli zwiększenie zabezpieczenia przed dalszym zadłużaniem się samorządów w niekontrolowany sposób. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Pani poseł Rozpondek.

Posel Halina Rozpondek (PO):

Dziękuję bardzo. Spodziewałam się obszerniejszej informacji. W połowie jest ona wykładnikiem prawnym działania samorządów w Polsce. Zgrupowali państwo takie trzy problemy, którymi warto byłoby się zająć, ale przypominę, że związki samorządowe przysyłają (myślę, że do ministerstwa w pierwszej kolejności, ale także do posłów) mnóstwo propozycji koniecznych zmian i nie wiem, czy konieczne tych, o których tu mówimy. Moje pytanie jest zbliżone do pytania pana przewodniczącego. Czy te trzy grupy problemów to będzie państwa inicjatywa – czyli propozycja ministerstwa – i w tym zakresie będą państwo przedstawiać propozycje zmian? Oczywiście, będzie to już po debacie. Absolutnie się z tym zgadzam. Czy też może jest to jedynie wyciąg z tego, co proponowały organizacje samorządowe?

Mówił pan o zadłużeniu i ustawach, ale mówił pan tylko o końcowej fazie, natomiast najważniejszym problemem jest w ogóle zmiana zasad finansowania samorządu terytorialnego. Dopiero wtedy możemy mówić o zadłużeniu i o uszczelnieniu tych finansów. Po nowemu musimy spojrzeć na dochody jednostek samorządu i tu poczynić jak największe zmiany. Tu oczekivalibyśmy wspólnej propozycji MF i MSWiA. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Pan przewodniczący Protas.

Posel Jacek Protas (PO):

Panie ministrze, szanowni państwo, nie jestem szczególnie zawiedziony skromnością tej informacji, bo uważam, że nasz system samorządowy funkcjonuje dobrze, albo też bardzo dobrze. Jeżeli czegoś mu trzeba, to drobnych korekt, takich ewolucyjnych, które poprawiałyby skuteczność jego działania. Dlatego też tę informację przyjmuję bardzo pozytywnie. Jednocześnie chcę też powiedzieć, że Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej czy też nasze podkomisje, są partnerem do rozmów dla ministerstwa, dla strony rządowej. Deklaruję też, i mówię to do organizacji samorządowych, że chcemy być partnerem również dla państwa. Jeżeli będą mieli państwo inicjatywy, to jako Komisja jesteśmy gotowi o nich dyskutować i zamieniać je na ewentualne projekty aktów prawnych.

Deklarację chęci współpracy pana ministra przyjmuję bardzo pozytywnie i chciałbym nawiązać do tego, co przed chwilą powiedziała pani poseł. Jeżeli chodzi o ustawę o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego, to tak naprawdę mamy w tej chwili protezę, która powinna przestać obowiązywać z końcem tego roku. Wielokrotnie mówiłem o tym z tribuny sejmowej i na posiedzeniach komisji, ale powiem jeszcze raz, że jest pilna potrzeba prac nad nową ustawą o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Poprzedni ustawa pochodzi z 2003 r. Przypominę, że dopiero w 2004 r. weszliśmy do Unii Europejskiej i to są zupełnie nowe uwarunkowania funkcjonowania samorządu.

Zresztą przybyło mnóstwo zadań. Ta ustawa była wielokrotnie zmieniana, ale sami wiemy, szczególnie bardziej doświadczeni posłowie, że jeżeli wielokrotnie zmienia się

akt prawny, to traci on swoją spójność i nie działa tak, jak byśmy tego chcieli. Zatem jedna z podstawowych ustaw, na bazie której funkcjonują samorządy, wymaga opracowania od nowa i bardzo szerokiej dyskusji, nie tylko w kontekście wzmocnienia pozycji czy wzmocnienia bazy finansowej samorządów terytorialnych, ale również zabezpieczenia ich interesów w momencie, kiedy pojawiają się nowe, często trudne do oszacowania zadania. Pan minister był świadkiem tego, jak wczoraj rozmawialiśmy o takiej noweli ustawy, której wejście w życie spowoduje skutki trudne do oszacowania dla samorządów. W naszym mniemaniu również źródła finansowania jednostek samorządu powinny być poszerzone, choćby o udział w podatku VAT, który w polskim systemie podatkowym jest najbardziej stabilnym źródłem dochodu. Samorządy głównie korzystają z podatków PIT i CIT, które są bardzo podatne na wszelkiego typu zaburzenia w gospodarce. Podatek VAT jest tym najbardziej stabilnym i od lat postulujemy, żeby samorządy miały udział w tym podatku.

Panie ministrze, bardzo prosilibyśmy, żeby rozpocząć te prace. One zostały rozpoczęte w pierwszej połowie ubiegłego roku. Ówczesny minister finansów powołał taki zespół, w którym pracowali również przedstawiciele wszystkich korporacji samorządowych. Z uwagi na zmianę władzy, wybory itd. nie dokończył on swojej działalności, ale wydaje mi się, że dobrze byłoby wrócić do tego i jeżeli ministerstwa tak uznają, to dobrze byłoby, żeby uczestniczyli w tym zespole przedstawiciele Sejmu – naszej Komisji i Komisji Finansów.

Mówił pan o pracach nad uregulowaniami dotyczącymi poziomu zadłużania się samorządów. Myślę, panie ministrze, że te uregulowania, które mamy w tej chwili, i tak są dość mocno restrykcyjne i samorządy wskazywały, że one niekiedy hamują możliwość przeprowadzania inwestycji i realizacji zadań własnych. Ten kierunek działań widziałbym w szukaniu hamulców dla patologii. Jak powiedziałem, mechanizm, co do zasady, jest dobry, natomiast są ścieżki uciekania od tego mechanizmu. Podał pan jeden z przykładów. Nie analizowałem go, więc nie będę się wypowiadał, ale jeżeli tak jest, to jest to rzeczywiście patologia. Prosiłbym i postulował, żeby iść w tym kierunku, bo jeżeli są luki, to trzeba je zapełniać czy też tworzyć skuteczne bariery. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Pan poseł Zyska.

Poseł Ireneusz Zyska (Kukiz15):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, panie ministrze, ja nie podzielam tego optymizmu pana posła Protasa co do działalności samorządu terytorialnego w Polsce. W wielu miejscach, zwłaszcza tam, gdzie mamy małe kilkutysięczne gminy, to urzędy gmin są największym, często jedynym pracodawcą i to też jakoś przekłada się na jakość pracy samorządu, powoduje szereg patologii związanych z zatrudnianiem radnych lub osób bliskich radnym w spółkach komunalnych bądź w jednostkach budżetowych gmin. Ponadto dziś musimy się zastanowić, szanowni państwo, i myślę, że właśnie Komisja Samorządu Terytorialnego, tym bardziej podkomisja ds. ustrojowych, powinna stać się forum dyskusji nad przyszłością kształtu samorządu terytorialnego w Polsce, bo nie wiem, czy państwo polskie na to stać. Trzeba sobie takie pytanie zadać. Proszę nie postrzegać mojego głosu jako jakiegoś głosu marginalnego, bo wiele osób pracujących, współpracujących z samorządem, funkcjonujących wokół samorządu dostrzega te problemy. Musimy sobie dziś zadać pytanie: Czy państwo polskie jest stać na to, żeby działać w ramach trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego: samorządu gminnego, samorządu powiatowego, samorządu województwa?

Zgodnie z danymi z rocznika statystycznego, w 2014 r. 70% dochodów powiatów to były subwencje i dotacje. Kolejne 28,5% to udział w podatku PIT i CIT, a zaledwie 1,5% dochodów to dochody generowane z majątku powiatu. Różnie to wygląda w różnych powiatach w skali kraju, jednakże postawiłbym pytanie, jako pytanie do dyskusji, czy w Polsce nie należy zlikwidować powiatów jako zbędnej jednostki samorządu i przekazać kompetencje, te, które są możliwe, do gmin, a te, które nie są możliwe do samorządu województwa. Już dziś zauważalny jest wielki problem zadłużenia samorządów powiatowych, co wyraża się również w likwidacji szeregu szkół średnich, zwłaszcza

szkolnictwa zawodowego. My, proszę państwa, nie możemy przechodzić obojętnie obok tego zjawiska, bo szkolnictwo zawodowe jest niesłychanie ważne i trzeba wypracować (może jest to temat dla komisji oświaty) model funkcjonowania szkolnictwa zawodowego. To szkolnictwo, którego organem założycielskim jest powiat, jest dziś marginalizowane i niejednokrotnie te szkoły są likwidowane. Musimy mieć to na uwadze.

Ponadto kwestia kadencyjności wójtów, starostów i prezydentów. Proszę państwa, o tym mówi się od wielu lat, wszyscy to powtarzają. Kiedy znajdziemy odwagę, wolę polityczną do tego, żeby wprowadzić zasadę kadencyjności władzy wykonawczej? Nie mówię o kadencyjności radnych, bo radny to jest funkcja nadzorczą w zakresie nadzorowania władzy wykonawczej. Sam przez wiele lat byłem samorządowcem i spotykałem się z patologiami w samorządzie. Nie możemy udawać, że tego nie ma. Nie możemy tego nie dostrzegać. Jesteśmy reprezentantami społeczeństwa i trzeba te sprawy nazywać po imieniu. Zwłaszcza w małych gminach, a w dużych też ma to miejsce, wójtowie, burmistrzowie po prostu podporządkowują sobie cały aparat administracyjny. Również radni są uzależnieni. Są gminy, w których – powiem w cudzysłowie – myślenie się nie prześlizgnie bez zgody i wiedzy władcy, władcy, bo to ma znamiona folwarków feudalnych. Tam się rozgrywają gry pałacowe, tam rozgrywają się różnego rodzaju intrygi i to, niestety, odbija się również negatywnie na życiu całej lokalnej społeczności. Może ktoś powie, że w Sejmie Rzeczypospolitej, na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego, nie należy przywoływać tego typu przykładów, ale taka jest rzeczywistość i my, zwłaszcza ministerstwo, powinno reagować, powinno wyciągać wnioski i eliminować te patologie. Uważam, że eliminacja patologii może nastąpić na gruncie zmian ustrojowych, i to głębokich zmian ustrojowych.

Wracając jeszcze do samorządów powiatowych, proszę państwa, w skali kraju jest 314 powiatów, plus powiaty grodzkie, plus miasta na prawach powiatu. Łącznie mamy 6278 radnych, jeżeli dobrze policzyłem, co w skali roku przy przeciętnie średnio liczonej na 2 tys. zł, daje w skali roku 150.672 tys. zł samych diet. Naprawdę, uważam, że są to pieniądze wyrzucone i państwo polskie mogłoby je zaoszczędzić. Poddaję panu ministrowi pod uwagę to, żeby rozpocząć dyskusję na ten temat.

Zdaję sobie sprawę, że musi być wola polityczna do zmian, dlatego że samorząd powiatowy czy rady powiatu to jest rezerwuare miejsc dla kolegów partyjnych i różnych innych osób, które funkcjonują w orbitach władzy, a nam zależy na tym, żeby poprawić jakość funkcjonowania polskiej administracji – w tym przypadku administracji samorządowej, a także jakości życia polskich obywateli. Tym głosem chciałbym zburzyć państwa spokój i dać jakiś impuls do dyskusji, która, moim zdaniem, powinna się toczyć. Nie uważam, że te zmiany powinny nastąpić w przeciągu roku czy dwóch lat, ale w tej kadencji Sejmu powinna zostać wypracowana jakiś klarowny kształt reformy samorządu terytorialnego i nowy kształt ustrojowy samorządu na przyszłość. To wymaga również zmiany konstytucji, ale to już jest inny temat. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję bardzo. Pani poseł Mateusiak-Pielucha.

Poseł Beta Mateusiak-Pielucha (PiS):

Szanowny panie przewodniczący, szanowni koledzy i koleżanki, zaproszeni goście, w tym opracowaniu zaniepokoił mnie fakt, że MSWiA bardzo silnie dostrzega problem bardzo wysokiego poziomu zadłużenia samorządów, natomiast w ogóle nie zwróciło uwagi na to, dlaczego tak się stało. Dlaczego w ostatnich latach, mimo bardzo restrykcyjnych (tu zgadzam się z panem Protasem) norm kontroli tego zadłużenia, które ustawowo zostało narzucone samorządom, ustawodawcy przez lata dodawali samorządom coraz to nowe zadania, nie dając pieniędzy na ich realizację. Dlatego też samorządy, zwłaszcza te słabsze, mniejsze, o mniejszych budżetach, chcąc utrzymać szkoły, wykonać wszystkie zadania, wykonać ustawy śmieciowe itd. pogrążały się w długach i to nie jest wina złych samorządów, wójtów i rad gmin czy rad miejskich, czy nawet samorządów powiatowych. Nie wiem, jaką funkcję kolega pełnił w powiecie. Ja, jako wieloletnia radna powiatowa powiem, że te diety u nas były dużo, dużo niższe, a zadania też poważne i że nie likwidowaliśmy żadnego szkolnictwa. Ale to tylko taka dygresja.

Natomiast w tym opracowaniu brakuje mi diagnozy złego stanu finansowego gmin i samorządów różnego szczebla. Od MSWiA wymagalibyśmy bardziej pogłębionej analizy, a także zwrócenia Ministerstwu Finansów uwagi na inne ukształtowanie finansowania samorządów, tak, aby zadania wrzucane samorządom były odpowiednio finansowane i pokrywane przez państwo. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję bardzo. Czy strona samorządowa byłaby zainteresowana? Proszę bardzo.

Zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich Grzegorz Kubalski:

Grzegorz Kubalski. Zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich. Generalnie bardzo dziękujemy przedstawicielom MSWiA za przedstawienie informacji odnośnie do tego, jakie zamierzenia legislacyjne są przewidziane w najbliższym czasie. Niestety, w tej chwili są to bardziej zasygnalizowane punkty problemowe, nad którymi będzie trzeba się pochylić, niż jakiś kierunek rozwiązań. W związku z tym będziemy bardzo uważnie przyglądać się propozycjom, które będą wypracowywane na podstawie tych kierunków. Z naszej strony deklarujemy wolę współpracy przy podejmowaniu poszczególnych przedsięwzięć z tego względu, że wiele zagadnień, które zostały zasygnalizowane, jest dostrzeganych również przez nas, bo mimo wszystko, te problemy, które zostały tutaj wskazane, które występują w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego stanowią dla nas określony problem.

Chcę zwrócić uwagę na fakt, że być może zabrakło nieco pogłębionej analizy, jeśli mówimy np. o kwestii wysokiego poziomu zadłużenia i problematyce niestandardowych instrumentów finansowych o charakterze dłużnym, które są stosowane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście tego rodzaju sytuacja występuje, ale proszę zwrócić uwagę, że w wielu przypadkach obecne przepisy ustawy o finansach publicznych uniemożliwiają zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego. Zatem jeżeli my, jako jednostka samorządu, byłibyśmy w stanie wynegocjować kredyt, który jest na lepszych warunkach niż dotychczasowe i tym samym racjonalniej zarządzać długiem, to w świetle obowiązujących przepisów nie możemy zaciągnąć takiego kredytu. Jeżeli nie możemy zaciągnąć takiego kredytu, to jedyne rozwiązanie to są właśnie niestandardowe mechanizmy finansowe, które w niektórych przypadkach prowadzą do ponoszenia nadmier-nych kosztów związanych z obsługą takich instrumentów.

Wydaje mi się, że zmiany w przepisach dotyczących zadłużenia samorządu, nawet takie, które nie prowadzą bezpośrednio do poluzowania obecnie istniejących i bardzo restrykcyjnych rozwiązań, pozwoliłyby w większości przypadków na uniknięcie stosowania obcych instrumentów finansowych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślam, że już w poprzedniej kadencji parlamentu apelowaliśmy o takie zmiany i mamy nadzieję, że wspólnie z ministerstwem i komisjami parlamentarnymi, zwłaszcza z Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, na posiedzeniu której się znajdujemy, będziemy w stanie wypracować takie rozwiązanie legislacyjne. Oczywiście, poza rozwiązywaniem problemów bieżących, należy również zastanawiać się nad pewnym modelem docelowym, a więc w tym zakresie głos pana posła Zyski traktuję jako apel o pewną szerszą dyskusję.

Natomiast chciałbym zwrócić uwagę na pewną rzecz. Oczywiście, możemy mieć różne zdanie na temat sensu istnienia powiatów. Możemy dyskutować o tym, czy one są potrzebne z punktu widzenia racjonalnego zarządzania publicznego. W tym zakresie możemy mieć różne zdanie. Natomiast apelowałbym, żeby w tym zakresie argumenty, które są używane, były jednak powiązane bezpośrednio z tym, co robią powiaty.

Zarzut mówiący o tym, że zaledwie 1,5% dochodu powiaty uzyskują jako dochód z majątku, jest o tyle chybiony, że powiaty nie zostały wyposażone w majątek. Jeżeli np. zostałaby podjęta decyzja o przekazaniu na rzecz powiatów na przykład Zasobów Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, to automatycznie poziom dochodu z majątku by wzrósł. Natomiast jeśli majątek nie został przekazany i była to decyzja podjęta przez prawodawcę, to nie sposób robić zarzutu z tego, że powiaty z tego zakresu nie uzyskują znacznego procentu dochodów.

Analogicznie, jeśli mówimy o likwidacji szkół średnich, to w większości przypadków nie jest to kwestią podejmowanych oszczędności, tylko zazwyczaj jest to kwestią demografii, która na wielu obszarach jest, po prostu, druzgocąca z punktu widzenia funkcjonowania edukacji, zarówno na poziomie podstawowym, jak i na poziomie szkół średnich. Jeżeli nie mamy uczniów, którzy są gotowi przyjść do danej szkoły, to nie sposób utrzymywać takiej szkoły i stąd pojawia się decyzja o jej likwidacji. Wskazałem na te dwa elementy, żeby pokazać, że niekoniecznie wszystkie problemy, które pojawiają się na poziomie powiatowym, wynikają z błędów zarządzania na poziomie powiatowym. W zakresie tego typu daleko idących zmian deklarujemy otwartość i chęć dyskusji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję bardzo. Proszę państwa, mam ogromną prośbę. Wiem, że zagadnienia dotyczące działania samorządu są tak szerokie i w tym towarzystwie możemy debatować i pół nocy, ale dziś skupmy się nad informacją ministra spraw wewnętrznych. Nie ma wątpliwości, że to trafi do podkomisji ustrojowej. Przyjmuję deklarację pana ministra, że ta współpraca przy wypracowywaniu formuły będzie trwała. Interesują mnie wnioski i opinie naszych partnerów samorządowych, żebyśmy mieli określone sygnały. Do dyskusji na temat konkretów zachęcam podczas prac podkomisji. Proszę bardzo.

Dyrektor Biura Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej Bogdan Ciepielewski:

Dziękuję bardzo. Bogdan Ciepielewski. Dyrektor Biura Związku Województw.

Szanowni państwo, żeby dziś nie licytować swoich racji powiem, że w ostatnim czasie powstało wiele opracowań, wiele stanowisk Związku Województw, które odnoszą się do problemów i spraw oraz zawierają propozycje rozwiązań w sferze funkcjonowania samorządu województw w czterech obszarach. Taki materiał przekazaliśmy. On składa się z dwóch obszernych części, ale te cztery obszary miałyby dotyczyć zmian ustrojowych i kompetencyjnych samorządu województwa, form realizacji działań przez samorząd województwa, zmian w systemie absorpcji środków europejskich i zmiany w zakresie finansów samorządu województwa. Ze swojej strony chciałbym zadeklarować, że jesteśmy gotowi do współpracy i możemy udostępnić wszystkie materiały, które mogą pomóc w bieżącym działaniu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję bardzo. Proszę bardzo, panie ministrze.

Podsekretarz stanu w MSWiA Sebastian Chwałek:

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, odnosząc się do kilku spraw, które tutaj jeszcze wybrzmiały, wypada powiedzieć o tym, o czym wspominała pani poseł, że materiał, który przedstawiliśmy, to tylko trzy główne tematy. To są aksjomaty ustrojowe i stąd one się tu znalazły. Kwestia ich realizacji to jest działanie daleko idące. Spraw, którymi w tej chwili zajmuje się MSWiA, spraw drobnych, zgłaszanych przez różne stowarzyszenia samorządowe, jednostki zainteresowane czy świat naukowy, jest wiele. W tej chwili pracujemy nad nowelizacją ustawy o metropoliach. Ta ustawa wymaga niestety poprawy i to dość szybko będzie procedowane. Te sprawy, które wpływają do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, są wnikliwie analizowane, są konsultowane z poszczególnymi resortami, bo nie wszystkie sprawy dotyczą tylko MSWiA. Tu mówimy o kwestii finansowania samorządów. Sami nie jesteśmy włodarzami tej problematyki, ale poruszona kwestia wymaga wnikliwej analizy i szybkich, niekiedy daleko idących decyzji. Taką platformą współpracy z samorządami jest oczywiście Komisja Wspólna Rządu i Samorządu, gdzie z naszymi partnerami omawiamy kwestie legislacyjne, kwestie stanowienia prawa, wysłuchujemy pojawiających się tam opinii.

Jeżeli chodzi o zadłużanie się samorządów, to wiemy, że to zadłużanie często wynika z chęci absorpcji środków unijnych. Niemniej jednak przytoczony przeze mnie przykład i jemu podobne, pokazują, że to zadłużenie nie zawsze wynika z chęci pozyskania środków europejskich. W tym konkretnym przypadku, i w kilku sąsiednich, nie ma to zbyt wiele wspólnego z absorpcją środków. Jest to patologia, o której wspominaliśmy i temat, wokół którego można dyskutować, czyli temat kadencyjności organów jest z nią bezpośrednio związany. Przykład ten, czy podobne, wielokadencyjnego zasiadania danego

włodarza w samorządzie, kierowanie jednostką samorządu terytorialnego, powoduje niebezpieczne zadłużenie nie z uwagi na chęć rozwoju, tylko z chęci prawnego organizowania życia politycznego w samorządzie. Mówiąc wprost, tak, jak tutaj słyszeliśmy z ust pana posła, chodzi o zatrudnianie dużej liczby osób znanych, znajomych w ramach samorządów. Jest to szczególnie widoczne w przypadku małych samorządów, gdzie koszty funkcjonowania samej administracji są na tyle znaczne, że poważna część budżetu jest wykorzystywana na wynagrodzenia. Stąd pojawia się pomysł łączenia małych gmin. Te gminy, które mają mały potencjał własny, nie są w stanie absorbować dużych środków, stąd starają się zdobywać te środki na różne sposoby, czego efektem jest korzystanie z niestandardowych środków kredytowania. W tym zakresie zmiany są niezbędne i to nie po to, żeby ograniczać samorządom możliwość korzystania ze środków unijnych, tylko chodzi o zatrzymanie procesów patologicznych. Te rozwiązania nie ograniczają możliwości sięgania po kredyty konsolidacyjne, o których była mowa, ale w tej kwestii będzie musiał wypowiedzieć się minister finansów. Oczywiście, nie jest sztuką zablokowanie samorządom możliwości korzystania z dodatkowych źródeł finansowania, ale trzeba to zrobić tak, żeby samorządy mogły się rozwijać, ale żeby nie tworzyło to niebezpiecznych sytuacji.

W tej wspomnianej, nieszczęsnej gminie w tej chwili zadłużenie wynosi około 400%, więc jest to już stan, który nie rokuje na rozwiązanie problemu przez samą gminę. W tej sytuacji brak jest faktycznych środków nadzorczych. Mimo decyzji prezesa Rady Ministrów o wprowadzeniu zarządu komisarycznego, ten środek nie działa, ponieważ jest procedowane odwołanie. Procedura administracyjna wstrzymuje możliwości naprawy sytuacji i będziemy dyskutować, w jaki sposób taką decyzję wyposażyć w rygor natychmiastowej wykonalności, bo tylko szybka reakcja będzie gwarantowała poprawę sytuację. W tej chwili, kiedy trwa procedura odwoławcza, ta gmina coraz bardziej się zadłuża. Jest środek nadzorczy, który faktycznie nie jest w stanie zamknąć problemu, przeciąć nitki tej niebezpiecznej sytuacji.

Była mowa o likwidacji powiatów. To jest oczywiście kwestia ustroju samorządu terytorialnego. Przyznam, że takie propozycje pojawiają się w korespondencji, która trafia do MSWiA. Kwestia kompetencji powiatów, ich zmniejszenia lub zwiększenia, w tej chwili pozostaje w gestii opracowań, w gestii badawczej.

Jeżeli chodzi o funkcjonowanie regionalnych izb obrachunkowych, nadzoru wojewody, to w tym konkretnym przypadku pojawiają się zarzuty, że regionalna izba obrachunkowa zadziałała w nieodpowiednim momencie i dopuściła do zwiększającego się zadłużenia. Wiadomo, że sama izba uważa, że wszelkie procedury, którymi dysponuje, wykorzystwała, a tych możliwości ma zbyt mało. Zatem sama oczekuje, że zostaną zwiększone jej kompetencje, aby te środki mogły być bardziej skuteczne.

Kredyty konsolidacyjne, o których wspominał pan Kubalski, to, według mnie, jest to temat do dyskusji.

Jaka jest sytuacja samorządów, to każdy z państwa widzi z własnego okna. Nie możemy generalizować, że jest dobrze albo źle, bo jest różnie. Niestety, przypadki patologiczne rzucają zły cień na cały samorząd. One są spektakularne, bo za nimi idą duże kwoty, skandale, co jest negatywnie odbierane przez opinię publiczną. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Proszę państwa, informacje z tymi wnioskami przekażę do podkomisji ds. ustroju. Zamykam dyskusję. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to stwierdzę, że Komisja przyjęła informację do wiadomości. Nie słyszę sprzeciwu. Stwierdzam, że Komisja przyjęła informację. Informuję, że protokół posiedzenia, wraz z pełnym zapisem jego przebiegu, będzie do wglądu w sekretariacie Komisji.

Dziękuję wszystkim za przybycie. Zamykam posiedzenie.