



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Szanse i wyzwania dla rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce

Kancelaria Senatu



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Szanse i wyzwania dla rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce

Materiały z konferencji
zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
z inicjatywy wicemarszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
Marka Ziółkowskiego
i przewodniczącego Komisji Mariusza Witczaka
6 października 2010 r.

Kancelaria Senatu
Warszawa 2011

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

Opracowanie:
MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Redakcja techniczna:
JACEK PIETRZAK

ISBN 978-83-60995-82-2

CIP - Biblioteka Narodowa
Szanse i wyzwania dla rozwoju samorządu
terytorialnego w Polsce : materiały z konferencji
zorganizowanej przez Komisję Samorządu
Terytorialnego i Administracji Państwowej z
inicjatywy wicemarszałka Senatu Rzeczypospolitej
Polskiej Marka Ziółkowskiego i przewodniczącego
Komisji Mariusza Witczaka, 6 października 2010 r.
/ [oprac. Małgorzata Lipińska] ; Senat
Rzeczypospolitej Polskiej. - Warszawa : Kancelaria
Senatu, 2011

Biuro Informatyki
Dział Edycji i Poligrafii
Warszawa 2010 r.
Nakład 150 egz.

Spis treści

Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz	
<i>Otwarcie konferencji</i>	5
REFERAT WPROWADZAJĄCY	
Prof. dr hab. Jerzy Regulski	
<i>Szanse i bariery rozwoju samorządu terytorialnego</i>	9
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	17
STANOWISKA ZWIĄZKÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	
Jarosław Maćkowiak	21
Ryszard Grobelny	24
Tadeusz Truskolaski	28
Tomasz Bystroński	29
Marek Nawara	32
Stanisław Bodys	37
Tadeusz Narkun	41
DYSKUSJA	
Marek Miros	47
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	49
Tadeusz Wrona	49
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	51
Senator Ireneusz Niewiarowski	51
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	52
Kazimierz Barczyk	52
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	54
Dr Włodzimierz Puzyna	54
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	57
Józef Kapaon	58
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	59
Jan Tobiasz	59
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	61
Senator Janusz Sepioł	61
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	62
Jolanta Piotrowska	62

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	63
Iwona Szkopińska	63
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	65
Adam Aduszkiewicz	66
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	67
Andrzej Porawski.	68
PODSUMOWANIE KONFERENCJI	
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	73
Prof. dr hab. Jerzy Regulski	74
ODZNACZENIA I NAGRODY	76
Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski	77
Dr hab. Paweł Swianiewicz	77
MATERIAŁY	
<i>List przewodniczących związków samorządowych do marszałka Senatu</i>	
<i>Bogdana Borusewicza</i>	83
<i>Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 listopada 2009 r.</i>	
<i>o ogłoszeniu roku 2010 Rokiem Demokracji Lokalnej</i>	84
<i>Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2010 r. w 20. rocznicę</i>	
<i>wyborów do odrodzonego samorządu terytorialnego.</i>	85
<i>Szanse i bariery rozwoju samorządności.</i>	90
Hanna Gronkiewicz-Waltz	
<i>Refleksje na temat działalności jednostek samorządu terytorialnego</i>	115
Ryszard Grobelny	
<i>Szanse i wyzwania dla samorządu miejskiego</i>	
<i>po 20 latach jego funkcjonowania</i>	123
Paweł Adamowicz	
<i>Dziesięć tez w sprawie modernizowania Polski</i>	128
Marek Nawara	
<i>Szanse i wyzwania dla rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce</i>	136
Witold Krochmal	140
Kazimierz Barczyk	
<i>20 lat aktywności polskich samorządów terytorialnych</i>	143
<i>Kierunki zmian przepisów prawa dotyczących funkcjonowania samorządu</i>	
<i>powiatowego</i>	153
<i>Rezolucja Związku Powiatów Polskich</i>	160
<i>Stanowisko Stowarzyszenia Rzeczpospolita Obywatelska</i>	164
Andrzej Bojanowski	
<i>Włączenie spółek specjalnego przeznaczenia (SPV) do wewnętrznych struktur</i>	
<i>samorządowych.</i>	166
<i>Dinozaury polskiego samorządu</i>	176
<i>Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej</i>	200

Otwarcie konferencji

Serdecznie witam państwa, serdecznie witam pana profesora Górskiego, witam pomysłodawcę tej konferencji pana profesora Regulskiego, witam marszałka Ziółkowskiego, który będzie prowadził konferencję i witam wszystkich państwa samorządowców, senatorów.

Ten rok Senat ogłosił Rokiem Polskiej Demokracji. 20 lat temu odbyły się pierwsze wybory do samorządów w 1990 r. i ta reforma samorządowa obok reformy gospodarczej, przeprowadzonej nieco wcześniej, to były podstawowe dwie reformy zmieniające Polskę, ustrój gospodarczy i ustrój polityczny. Bo wprowadzenie autentycznych samorządów w zasadzie zmieniało ustrój Polski. Ta reforma powstawała w Senacie i dlatego także zaprosiliśmy państwa do Senatu, żeby porozmawiać o historii, ale także popatrzyć w przyszłość, popatrzyć na dzień dzisiejszy samorządu i zastanowić się, jakie są problemy, szczególnie te, które może zmienić legislator.

Przypomnę kalendarz prac senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego pierwszej kadencji Senatu. To była imponująca dynamika, zresztą dynamika wszystkich zmian w tym czasie była olbrzymia. Ale ta dynamika w Senacie wyglądała tak, że Senat zebrał się na pierwszym posiedzeniu 4 lipca 1989 r., a już 29 lipca odbyła się debata nad problemami samorządu terytorialnego. 19 stycznia 1990 r. Senat uchwalił, jako własne inicjatywy, pakiet czterech ustaw: o samorządzie terytorialnym, o pracownikach samorządowych, ordynację wyborczą do organów gmin i o zmianie konstytucji. A 27 maja, po przyjęciu tych zmian, zostały przeprowadzone pierwsze wybory samorządowe pierwszego szczebla, do rad gmin, który w zasadzie był jedynym samorządem przez następnych 9 lat. Prace w Senacie trwały szybko i były intensywne dzięki temu, że grupa osób już wcześniej dyskutowała i zastanawiała się, jak samorząd w Polsce powinien wyglądać.

Ta grupa osób znalazła się później w większości w Senacie, ci ludzie zostali senatorami, dlatego ta szybka praca Senatu. Jak z dwudziestoletniej perspektywy na to się patrzy, to nie tylko była to szybka praca, ale także dobra praca, a to nie zawsze idzie w parze. Dobra dlatego, że samorządy sprawdziły się i to jest teza, która w zasadzie nie podlega dyskusji, bo nikt nie stawia innej tezy. Ale to nie oznacza, abyśmy nie byli zobowiązani do refleksji nad tym, jak samorządy funkcjonują, jakie są nowe problemy i do refleksji krytycznej nad tym, co zrobiliśmy.

Chciałbym, żeby centrum tej refleksji było w Senacie, bo Senat był tym miejscem, w którym się tworzył samorząd. I Senat chciałby być tym miejscem, które współpracuje z samorządowcami i które stara się poprawić to, co już zrobiliśmy, a że trzeba poprawiać, to wszyscy wiemy. Ale jest w tej chwili też taki stan, w którym nie widać jakichś istotnych inicjatyw dostosowania tych ustaw, które stworzyliśmy, i późniejszych zmian w tych ustawach do całości funkcjonowania samorządu.

Zwróciłbym choćby uwagę na to, że zostały wprowadzone przecież wybory bezpośrednie na prezydentów, burmistrzów, wójtów, ale reszta nie została dostosowana do tej sytuacji. To jest tylko jeden aspekt. Ja oczywiście deklaruje, że Senat nie będzie tylko izbą refleksji, ale będzie i jest także izbą działania.

Jesteśmy w stanie na podstawie państwa dyskusji i propozycji zmieniać prawo dotyczące samorządów, udoskonalać prawo i powodować, aby tych problemów, które mają samorządy, było jak najmniej.

Podczas dzisiejszej konferencji zostanie przedstawiony raport dotyczący barier rozwoju samorządności, przygotowany na podstawie ankiety przeprowadzonej we wszystkich województwach przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej. Zaprezentowane też będą stanowiska związków samorządu terytorialnego, między innymi: Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich, Związku Powiatów Polskich.

Mamy głęboką nadzieję, że wnioski z tej dyskusji ułatwią nam poszukiwanie nowych rozwiązań legislacyjnych, o czym już mówiłem.

REFERAT WPROWADZAJĄCY

Szanse i bariery rozwoju samorządu terytorialnego

Możliwość dokonywania oceny po 20 latach od podjęcia inicjatywy jest wielką szansą, a jednocześnie dla tych osób, które brały udział w tamtych pracach, jest zaszczytem czy jakąś możliwością potwierdzenia czy przeanalizowania tych myśli, które nami kierowały 20 lat temu. Bardzo się cieszę, że pan senator Stępień jest z nami. Z panem profesorem razem rozpoczynaliśmy te prace, a później prace nad czterema ustawami, o których pan marszałek wspominał, tutaj w Senacie prowadziliśmy. Dzisiaj razem możemy ocenić to, co się stało przez tych 20 lat.

A stało się dużo. Nie ulega wątpliwości, że samorząd terytorialny stał się trwałym elementem i ludzie pracujący w ramach tego ustroju zasłużyli się bardzo dla rozwoju kraju. Ale jednocześnie trzeba pomyśleć dzisiaj, zweryfikować to, co się stało w międzyczasie, bo w ciągu tych lat rozwijał się ustrój, ale jednocześnie narastały różnego rodzaju bariery, różnego rodzaju problemy. I dzisiaj trzeba się zastanowić, co trzeba usunąć, aby w ciągu następnych 20 lat sukces samorządu mógł być jeszcze większy. Trzeba zacząć od początku.

Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej do kierowania i zarządzania swoimi sprawami. Tak stwierdza Konwencja Międzynarodowa, Europejska Karta Samorządu Lokalnego. To znaczy: prawo i zdolność. Prawo, to znaczy musi być ustrój, który na to pozwala, a zdolność oznacza, że społeczność musi się wykazać tymi cechami, że z tych możliwości może korzystać. A więc społeczność musi móc, umieć i chcieć zarządzać własnymi sprawami i ponosić odpowiedzialność za to. Móc, umieć i chcieć.

Chciałbym się skoncentrować na dwóch z tych trzech haseł. Móc – to znaczy jakich trzeba dokonać korekt, aby samorząd, władze lokalne mogły efektywniej spełniać swoje zadania.

I druga sprawa, co zrobić, żeby ludzie chcieli, bo to wcale nie jest jasne, że jak mogą, to znaczy, że chcą. Bo przez 20 lat nastąpiły na tyle istotne zmiany, że społeczności lokalne umieją w wystarczający sposób załatwiać swoje sprawy. A więc: móc i chcieć.

Nasz przedstawiony tutaj referat jest oparty na dotychczasowych badaniach, obserwacjach naszej fundacji, dyskusji w ramach forów regionalnych, specjalizowanych, które istnieją. Blisko sto forów istniejących w naszej fundacji, łączących skarbników, sekretarzy, burmistrzów, przedstawicieli administracji, edukacji, konserwatorzy zabytków itd., itd. – co oni myślą o swojej pracy.

Podstawą była ankieta skierowana do wszystkich marszałków, starostów, wójtów, burmistrzów, również prezydentów, przewodniczących rad wszystkich szczebli, na którą odpowiedziało siedemset pięćdziesiąt osób. To już wystarczająca próbka, która pozwala stwierdzać, że pewne opinie w środowisku istnieją. Wykorzystywaliśmy również opracowania związków i stowarzyszeń samorządowych, opublikowane przy różnych okazjach, a także różnego rodzaju dyskusje na konferencji.

Pierwsza sprawa, to jest problem braku określenia miejsca samorządów w strukturach państwa. Otóż mówimy, że demokracja w Polsce ma być. Ale jak ona ma wyglądać? I w opinii publicznej, i w dyskusjach polityków, i w wielu wypowiedziach rysują się zdecydowanie dwa modele państwa. Państwo, które określa wartości, cele i sposoby zachowań ludzi, państwo, które wskazuje, jak ludzie mają działać, którzy są dobrzy, którzy są źli i jak mają się zachowywać.

I druga wersja: państwo obywatelskie, gdzie państwo ma robić to, co ludzie chcą, a więc odwrócenie pewnej sytuacji. I ta sprawa nie jest jednoznacznie określona. Jest oczywiste, że w państwie scentralizowanym nie ma miejsca na samorządność. Jeżeli urzędy centralne chcą wyznaczać, jak mają się dzieci w szkołach ubierać, to w takim państwie nie ma miejsca na samorządność. Bo samorządność polega na tym, że ludzie sami decydują, co chcą robić na własną odpowiedzialność i ponoszą tego wszelkie konsekwencje.

To niejasne określenie roli samorządności i znaczenia w państwie pociąga za sobą pewne skutki. Ustawodawstwo pokonstytucyjne w wielu przypadkach ogranicza uprawnienia władz samorządowych,

które nadawano im początkowo. Ograniczono w sposób zasadniczy działanie kompetencji generalnej, poprzez szereg ustaw szczegółowych. Jednocześnie trzeba powiedzieć, że środowisko samorządowe nie wytworzyło wystarczającej siły politycznej, która by reprezentowała wizję samorządnego państwa.

Przecież w Sejmie i w Senacie powstaje wiele ponadpartyjnych zespołów posłów i senatorów, ale do tej pory nie powstał nigdy zespół do spraw samorządu i samorządności. A ludzie z doświadczeniem samorządowym wybrani do władz, do parlamentu wchodzi w tryby poszczególnych klubów partyjnych i już nie spotykają się wspólnie, żeby myśleć i reprezentować ideę samorządności. Warto przypomnieć, że parlament podejmował wielokrotnie kluczowe decyzje dla samorządu w ogóle się nimi nie interesując.

Wystarczy przypomnieć becikowe, które uchwalono, a które przecież w połowie jest płacone z budżetów lokalnych. Wystarczy przypomnieć odmowę wysłuchania publicznego Sejmu, kiedy wprowadzano zmianę ordynacji wyborczej i blokowanie list. Jest problem i dlatego jest zupełnie zrozumiałe, że w środowiskach samorządowych coraz częściej się mówi o konieczności stworzenia silnej reprezentacji politycznej samorządów na szczeblu centralnym.

Mówi się ciągle, żeby Senat stał się izbą samorządową, jest to ciągle dyskutowane i powtarza się to wielokrotnie. Ja się bardzo w związku z tym cieszę, że pan marszałek umożliwił tę dzisiejszą konferencję i zapowiedział możliwość stworzenia jakiejś formy uczestnictwa środowiska samorządowego w pracach senackich.

W naszej ankiecie zadaliśmy sobie pytanie: czy tworzone prawo ogranicza zdolność realizacji zadań i kompetencji władz lokalnych. Siedemdziesiąt siedem procent samorządowców odpowiedziało: tak. To znaczy, że w procesie tworzenia prawa interesy samorządności nie są respektowane, to jest bardzo poważny problem. Na tym samym tle powstaje problem roli organów nadzoru. Według opinii respondentów, decyzje organów nadzoru często ograniczają samorządność interpretując przepisy prawne niezgodnie z ich duchem.

W odniesieniu do regionalnych izb obrachunkowych 40% respondentów stwierdza, że często, bardzo często, a nawet powszechnie ograniczają prawa samorządności. Taki sam zarzut w stosunku do samorządowych kolegów odwoławczych postawiło 46% respondentów, do wojewodów – 30, a do sądów administracyjnych 24. Powstaje pytanie, czy słuszna jest interpretacja, że władze lokalne stanowią administrację lokalną, która

wolno robi tylko to, co jest w prawie polecane. W takim układzie nie ma miejsca na samorządność.

Wiele osób przekazywało nam różnego rodzaju przykłady. Muszę zachować ich anonimowość, ale podam jeden przykład. Regionalna Izba Obrachunkowa zawiesiła uchwałę Rady Miasta, turystycznego, które określiło opłaty targowiskowe w mieście, różnicując wysokość tych opłat w zależności od miejsca. Regionalna Izba Obrachunkowa stwierdziła, że jakkolwiek Rada ma prawo wyznaczać wysokość opłat targowiskowych, to nigdzie nie jest powiedziane, że ma prawo je różnicować. To tak jak w teatrze, ja nie znam ustawy, która upoważnia dyrektora teatru, żeby brał za pierwsze miejsca więcej pieniędzy niż za ostatni rząd. Ale to jest decyzja instytucji państwowej, do której trzeba podchodzić z pewnym respektem.

Znam sprawę, gdzie również zawieszono uchwałę Rady Miasta o dowożeniu dzieci do szkół, ponieważ odległość ustawowa, ponad którą jest obowiązek dowożenia, wynosi 3 kilometry. W konkretnym przypadku były 2 kilometry 900 metrów i powiedziano, że w związku z tym nie można dzieci dowozić, bo to jest przekroczenie upoważnienia ustawowego. Proszę państwa, takie rzeczy w Polsce się dzieją i nad tym przechodzić do porządku dziennego nie możemy.

Zastrzeżenia w stosunku do organów nadzoru są bardzo silne. Dowolność interpretacji, różnice interpretacyjne w poszczególnych regionach. To, co jest dozwolone w jednym województwie, nie jest dozwolone w drugim. Są zastrzeżenia co do nadgorliwości pracowników, a w stosunku do RIO jest podnoszona sprawa niebezpieczeństwa korupcjogenności przepisów – Regionalna Izba Obrachunkowa jako kontrolna instytucja ma prawo przyjmować zlecenia na szkolenia od instytucji, które podlegają jej kontroli. Jest powszechna uwaga, że instytucje nadzoru koncentrują uwagę jedynie na sprawach proceduralnych i nie ponoszą odpowiedzialności za swoje decyzje albo za zaniechanie decyzji, a za to płacą wszyscy inni.

Ustawa stwierdza, że samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Czy sądy administracyjne chronią samorządność gminy? 24% procent respondentów odpowiedziało, że nie. Problem orzecznictwa administracyjnego należy też poddać pod rozważę.

Dążenie do centralizacji państwa jest powszechnie znane. Powstają stale naciski na różnego rodzaju działania resortowe, a wiadomo, że wzmocnienie resortów i administracji centralnej powoduje osłabienie władz terytorialnych. Samorządność może się rozwijać jedynie w państwie

zdecentralizowanym, w którym działalność administracji centralnej jest ograniczona tylko do tego, za co państwo musi być odpowiedzialne.

I tutaj trzeba zwrócić uwagę, że ustroje autorytarne preferują model resortowy, ustroje demokratyczne – terytorialne. Między modelem ustrojowym organizacji państwa a modelem terytorialnym jest sprzeczność antagonistyczna. Czym silniejszy jest układ resortowy, tym słabszy jest układ terytorialny, czym silniejszy terytorialny, tym resorty muszą być słabsze. I na tę sprawę trzeba też spojrzeć z punktu widzenia procesu przemian.

Istnieje problem stabilizacji struktur administracyjnych. Władze samorządowe stały się trwałym elementem systemu administracyjnego państwa. Zarysowują się dwa problemy, które powinny być przeanalizowane z punktu widzenia struktur administracyjnych. Sprawa roli powiatów. Nie chcę jej rozwijać, ona jest powszechnie znana. Trzeba w końcu stwierdzić, że powiaty są potrzebne, należy zaś skorygować pewne rzeczy. I z drugiej strony koordynacja działań na obszarach metropolitalnych. To jest problem, który narasta i będzie narastał w związku z tym, że nie ma dobrej woli współpracy pomiędzy jednostkami samorządowymi przyległymi do siebie. Jak nie ma, to trzeba spowodować, żeby musieli współpracować.

Podnoszony był również problem kontrowersji wokół decyzji dotyczącej zmian granic administracyjnych gmin. A więc tendencji do włączania do obszarów miejskich terenów przyległych gmin wiejskich. Uważamy generalnie, że ta sprawa jest niebezpieczna, narusza możliwość stabilnej polityki rozwoju prowadzonej przez poszczególne gminy, gdyż gminy wiejskie ryzykują to, że na tych obszarach, na których poniosą największy wysiłek na ich rozwój, utracą przy najbliższej korekcie granic. Trzeba uznać stabilność podziału administracyjnego kraju jako rzecz niepodlegającą dyskusji.

Sprawa ograniczenia gospodarki i finansów. Problem przekazywania władzom samorządowym zadań bez odpowiednich środków jest powszechnie znany. Ale trzeba stwierdzić, że ogranicza on zaspokajanie potrzeb mieszkańców i tym samym hamuje rozwój kraju. Jeżeli spada za dużo zadań, a nie ma pieniędzy, to wtedy gminy nie są w stanie realizować swoich zadań statutowych, co jest ze szkodą dla mieszkańców i ze szkodą dla rozwoju kraju.

Ale chcę jednak zwrócić uwagę na mniej znany problem, to jest na ograniczenia prawa władz lokalnych do prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania własnym majątkiem. Według naszej

opinii, według opinii 76% respondentów kluczowym problemem jest nieskoordynowanie i niejasność praw. Ale znacznie groźniejsze jest to, że 48%, więc połowa, boi się odpowiedzialności karnej za podejmowanie decyzji. Stopień podejrzliwości, jaki się w Polsce obserwuje, przekracza wszelkie granice, wszyscy wszystkich podejrzewają o najgorsze intencje, a pojęcie domniemania niewinności jest w ogóle traktowane jako coś abstrakcyjnego.

O jakim państwie prawa my w ogóle możemy mówić, jeżeli połowa wójtów, burmistrzów i starostów boi się podejmować decyzje, boi się prokuratora, boi się donosu, boi się procesów. To jest blokada absolutna, brak uznanego prawa do ryzyka. A przecież gminy, powiaty prowadzą działalność gospodarczą. Problem ryzyka jest oczywiście związany z każdą decyzją gospodarczą. Wójt czy burmistrz musi mieć uznane prawo do podejmowania takiego ryzyka i nie może być pociągany do odpowiedzialności, jeżeli coś nie wyjdzie.

Gospodarka przestrzenna, to jest temat sam w sobie tak szeroki, że nie chcę o nim mówić ani nie chcę go rozwijać, ale o tym trzeba powiedzieć, że brak planowania gospodarki przestrzennej powoduje straty gospodarcze, finansowe, społeczne i zagraża rozwojowi kraju. Ta sprawa w tej chwili staje się problemem kluczowym.

Chciałem również zwrócić uwagę na tworzenie specustaw, którymi się chwalimy, że możemy budować autostrady czy przygotować inwestycje na Euro 2012. Ale uchwalenie specustawy oznacza, że w ramach normalnie obowiązującego prawa zadań wykonać nie można. A więc jest to przez parlament uznanie faktu, że prawo w Polsce blokuje rozwój.

W ciągu 20 lat działania samorządów powstał poważny zespół ludzi posiadających duże umiejętności, doświadczenie administracyjne. Ale jednocześnie nie powstał system gospodarki tym zespołem, nie wykształciły się ścieżki kariery pracowników administracyjnych, nie wytworzyła się odpowiednia stabilizacja. Ciągła niepewność sytuacji, uzależnienie od układów politycznych, brak stabilizacji zatrudnienia to są problemy, które w zasadniczy sposób odpychają zdolnych ludzi od pracy w administracji lokalnej i jednocześnie ograniczają jej jakość. Jest to wielki problem, nad którym trzeba się zastanowić, w jaki sposób należy przeanalizować tę strukturę.

Istnieje problem ustroju wewnętrznego jednostek. Wydaje się, że obecne ustawy stwarzają potencjalny konflikt między radami a organami wykonawczymi. Jeżeli istnieje dobra wola z obu stron i przyjaźń, to nie ma problemu, ale wtedy się nie zagląda w ustawy. Ustawa ma służyć

do rozwiązywania sytuacji konfliktowych, a obecny układ ustaw temu nie sprzyja.

Dyskusja na kongresie Związku Miast Polskich w marcu tego roku w Poznaniu wykazywała wyraźnie dwa spojrzenia: ze strony przewodniczących rad, przedstawicieli rad i organów wykonawczych. Ale żeby te organy razem ze sobą pracowały, trzeba jednoznacznie określić zakres odpowiedzialności rad, żeby wiadomo było, za co odpowiadają radni. Określenie, jakimi narzędziami mogą rady dysponować w stosunku do organów wykonawczych. Trzeba wykształcić metody wewnętrznej współpracy, trzeba zmienić system udzielania absolutorium, które w tej chwili w ogóle niczemu nie służy. To są sprawy dotyczące wewnętrznej struktury, która ma jednak kluczowe znaczenie.

To są problemy tego móć, a ja chciałem powiedzieć również o problemie chcieć. Co zrobić, żeby społeczności lokalne w większym stopniu się interesowały sprawami własnymi, żeby chciały uczestniczyć. Jest oczywiście rola mediów, wysoce negatywna. Media się interesują wtedy, kiedy uda się złapać pijanego wójta. To jest wiadomość na pierwszą stronę, nikogo zaś nie interesuje, jak wójt robi coś dobrego. Ale wiadomo, media są takie, że idealnie jest, jak człowiek pogryzł psa, bo jak pies pogryzie człowieka, to jest temat, o którym nie warto pisać, chyba że pogryzł dziecko, to wtedy to jest istotne.

Żeby ktoś chciał w społeczności działać, warunkiem podstawowym jest zaufanie do władzy, musimy wierzyć, że władza reprezentuje nasze interesy. Zaufanie jest kluczowym elementem samorządności. I tu się nasuwają kolejne sprawy, które są do rozstrzygnięcia: zmodyfikować ordynację wyborczą i ustanowić jednomandatowe okręgi wyborcze. Jako mieszkaniec dużego miasta nie wiem, kto reprezentuje mnie w Radzie Miasta. Głosowałem na listę i akurat głosowałem na kogoś, kto się nie dostał. Kto mnie reprezentuje? A ponieważ nie wiem, kto mnie reprezentuje, mam głębokie przekonanie, że w ogóle moje interesy w Radzie Miasta nie są reprezentowane. Jednomandatowe okręgi wyborcze zwiążą personalnie społeczność z człowiekiem, jednomandatowe okręgi wyborcze zmuszą partie do zgłaszania najlepszych ludzi, bo tylko dobrzy ludzie będą mogli wygrać wybory. Dzisiaj za lokomotywą na pierwszym miejscu mamy często ludzi z drugiej, trzeciej, czwartej, a może i piątej półki.

Tutaj właśnie dochodzimy do problemu upartyjnienia samorządu, to jest kluczowa sprawa. 57 % procent respondentów naszej ankiety negatywnie ocenia działalność partii na szczeblu lokalnym. Nie przypadkiem jest, że w dotychczasowej kadencji chyba trzystu kilkudziesięciu wójtów

i burmistrzów startowało z list partyjnych – na dwa i pół tysiąca. Ogromna większość, jakkolwiek ma swoje poglądy, startuje z list: „Ciechanów dla młodych”, „Przyszłość Pcimia”, „Młody Biłgoraj” czy „Nasz Biłgoraj”.

(*Wypowiedzi w tle nagrania: „Młody Biłgoraj”*.).

Otóż chowamy się. Deklaracja przynależności partyjnej jest obciążeniem i nad tym partie powinny się zastanowić.

Konieczność zlikwidowania przywilejów wyborczych dla partii. Czy państwa nie dziwi, że istnieją krajowe komitety wyborcze w wyborach lokalnych? Że nie potrzeba rejestrować komitetu na miejscu, wystarczy, że partia zgłosi komitet w centrali i ten komitet wyznacza kandydatów. Absurdalna sytuacja.

W tej chwili komitety obywatelskie i inicjatywy obywatelskie mają gorszą pozycję startową w ramach ordynacji wyborczej niż komitety partyjne. Ustawa daje przywileje partii. To trzeba zlikwidować. Rolą partii jest przedstawianie programów rozwoju poszczególnych miejscowości, a nie przenoszenie na poziom lokalny wszystkich sporów, haseł i rozbieżności dotyczących wojny w Iraku, poglądów światopoglądowych czy jakichkolwiek innych spraw, które poszczególnego wójta, burmistrza, starostę czy nawet marszałka nie interesują.

Jednostki samorządowe są związkami mieszkańców i władze lokalne muszą zasłużyć na zaufanie społeczne, jako reprezentanci związku mieszkańców. One są po to, żeby właśnie reprezentować te interesy. Jak trzeba się zasłużyć? Trzeba się zastanowić i zwiększyć naciski na to, żeby tę rzecz rozwiązać. A więc przede wszystkim przejrzystość organizacji, przejrzystość decyzji, właściwa komunikacja społeczna, kontrola społeczna nad działalnością, bo tylko wtedy to może tworzyć zaufanie. Decentralizacja kompetencji i przekazywanie ich jednostkom pomocniczym, bliżej mieszkańców. Nie wszystko w miastach, a szczególnie w dużych miastach, prezydenci muszą załatwiać, można to zdecentralizować i przenieść niżej.

Trzeba bardzo wyraźnie powiedzieć, że rozwój samorządności jest warunkiem rozwoju kraju. I z ogromną satysfakcją przyjmuję, że marszałkowie zapowiedzieli, że Senat chce spełniać rolę opiekuna samorządu. Z tego wynikają dwie sprawy. Podjęcie działań na rzecz usuwania barier, które istnieją w prawie, i ich likwidacji, usunięcie barier ograniczających samorządność. Ale również druga sprawa, czyli wspieranie udziału obywateli w życiu publicznym. Trzeba podjąć rzeczywiście istotne akcje służące temu, żeby ludzie chcieli działać.

W związku z tym wydaje mi się, że trzeba Senatowi pomóc w tej pracy poprzez dostarczanie informacji, poglądów, sugestii, a jednocześnie pod-

jęcie pewnych prac realizacyjnych. Dlatego chcielibyśmy zaproponować panu marszałkowi powołanie senackiego forum samorządności, na którym byłyby organizowane większe czy mniejsze konferencje i spotkania, które miałyby więc stały trzon, który by zorganizował z jednej strony gromadzenie informacji, które powinny zaowocować inicjatywami legislacyjnymi, a z drugiej strony stworzenie kanałów dialogu społecznego pomiędzy Senatem, jako opiekunem samorządności, a jak najszerszym środowiskiem władz lokalnych, jak również organizacji obywatelskich związanych z samorządnością lokalną.

W związku z tym, po przerwie, pozwolę sobie przekazać państwu propozycję tekstu wniosku do marszałka Borusewicza o powołanie senackiego forum samorządności, które by pomogło Senatowi w realizacji tej pięknej idei opieki nad rozwojem samorządności w Polsce. Przedstawiając całą tę krytykę i listę wielkich problemów, które trzeba rozwiązać, chciałem na koniec jednak bardzo wyraźnie podkreślić, że to nie jest krytyka działalności samorządowej. Odwrotnie, to jest lista problemów, które trzeba usunąć, żeby samorządność lokalna w Polsce działała lepiej.

Dziękuję państwu bardzo.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Panie Profesorze, chciałbym serdecznie podziękować za referat. On dotknął chyba wielu podstawowych zupełnie kwestii rozwoju samorządności. Znamy problemy, które bolą i wszyscy zdajemy sobie sprawę, co trzeba by poprawić i zrobić to jak najszybciej. Nie będę wymieniał wszystkiego, na przykład to, że spośród ministerstw o zabiegach centralizacyjnych najbardziej centralizacyjne zapędy ma Ministerstwo Edukacji, to mnie uderzyło. Problem powiatów, problem metropolii, potem kwestia tego, że niejasność przepisów dotyczących działalności gospodarczej powoduje właściwie zaniechanie działań. To jest słowo używane w innych okolicznościach: imposybilizm, ludzie się boją, inercja, ludzie na poziomie samorządu boją się podejmować działania.

Myślę, że ten referat rzeczywiście dotknął tego wszystkiego, co jest ważne. Co do inicjatywy pana profesora dotyczącego forum samorządności będziemy czekali, czy ta inicjatywa zostanie od dołu podjęta, w każdym razie Senat na pewno będzie chciał w tym uczestniczyć jako opiekun samorządności, jako pośrednik pomiędzy społeczeństwem oby-

watelskim a władzą. To jest nasza rola, ale sądzę, że wrócimy do tego na koniec konferencji.

W tej chwili chciałbym rozpocząć debatę. Rozpoczniemy od przedstawicieli związków samorządowych. Rozpocznie sekretarz Miasta Stołecznego Warszawy pan Jarosław Maćkowiak.

STANOWISKA ZWIĄZKÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jarosław Maćkowiak
Sekretarz Miasta Stołecznego Warszawy

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Szanowni Państwo!

Chciałbym powiedzieć trochę o drodze, którą przeszła Warszawa, a droga ta jest inna niż w przypadku innych jednostek samorządu terytorialnego. 20 lat to dużo i mało. W tym czasie bardzo dużo zostało zrobione, ale choć to mało w przedziale czasowym, dla Warszawy był to okres kilku rewolucji. O ile ustrój samorządów wprowadzonych w 1992 normalnie ewoluował, dochodziły nowe elementy, następował wzrost zakresu zadań, to Warszawa, jak już powiedziałem, przechodziła kilka rewolucji i to wytrzymała. W tym czasie w Warszawie kilkakrotnie zmieniał się ustrój. Niektórzy mówią: miasto nieujarzmione, pamiętając o tragicznych doświadczeniach okresu II wojny światowej, inni mówią to już w tej chwili w kontekście naszych relacji z ustawodawcą.

Pierwszy ustrój Warszawy to ustrój, który nie odbiegał od ustroju innych jednostek samorządu terytorialnego. Trwał on bardzo krótko, następnie został zastąpiony nową pierwszą ustawą warszawską. W 1990 r. już zmiana ustroju, Warszawa przestała być jednym miastem, stała się obligatoryjnym związkiem komunalnym kilku małych gmin-dzielnic. To jest funkcjonalność wykazana przez spojrzenie, powiedzmy, historyczne, nie ulega żadnej wątpliwości.

Następnie przyszła druga ustawa warszawska, która zmieniła ustrój wprowadzając jedną gminę Warszawę Centrum i okoliczny wianuszek gmin warszawskich. Okazało się też, że ten wzór, trochę zaczerpnięty z Paryża, nie sprawdził się. Przyszła zmiana drugiej ustawy warszawskiej, kiedy zmieniono ustrój gminy Centrum, tej najważniejszej, środkowej gminy warszawskiej. I w 2002 r. nowa ustawa warszawska, która funkcjonuje do dziś.

Od tego czasu w Warszawie zaczęła się ewolucja. Mam nadzieję – bo warszawiacy tych rewolucji już mają dosyć – że teraz ustrój będzie już tylko ewoluował. Jest Warszawa jedną gminą, ale o specyficznym ustroju, obligatoryjne jednostki pomocnicze, wobec – o czym mówił pan profesor – konieczności zbliżenia administracji do obywatela. My to mamy zapisane w ustawie, ale żeby ta ustawa mogła w pełni funkcjonować, trzeba było wydać statut. Statut powstał dopiero na początku 2008 r., za nim poszła uchwała kompetencyjna, która już nie uzależniała wykonywania zadań przez poszczególne jednostki miasta stołecznego Warszawy, jednostki pomocnicze, od woli aktualnego prezydenta, ale uchwała, która została podjęta przez Radę Warszawy, wyposażyła je w zadania realizowane w imieniu miasta.

Jak już powiedziałem, mam nadzieję, że okres burz i naporu w przypadku Warszawy zostanie definitywnie zakończony i teraz ten ustrój będzie tylko ewoluował. Ewoluuwał zbliżając administrację do obywatela i wspomagając jednostki pomocnicze, przy zachowaniu jednolitości miasta. Okres, kiedy Warszawa była federacją, nie sprawdził się, tak zresztą jak w innych dużych miastach europejskich.

Przed nami niewątpliwie nowe zadania związane z metropolizacją, o czym też pan profesor raczył powiedzieć. I tutaj znowu chcę wyraźnie powiedzieć, że metropolizacja postrzegana jest głównie jak gdyby poprzez punkt widzenia dużego miasta. Że ona ma to duże miasto wspomóc, że duże miasto będzie zabierało kompetencje małym gminom poprzez takie, a nie inne układy władz, w ramach okręgu metropolitalnego. Oczywiście takie rozwiązanie jest niemożliwe, chociażby z punktu widzenia tego, że wszystkie gminy są takie same, że wszystkie gminy są równouprawnione.

Niewątpliwie nie wolno zaś zapominać o tym, że na pewnych obszarach w sposób naturalny, czy tego chciał ustawodawca, czy nie, utworzyły się obszary metropolitalne. Teraz chodzi tylko o to, żeby zapewnić tym obszarom metropolitalnym, naturalnie ukształtowanym w procesie historycznym, pewne naturalne możliwości rozwoju. Możliwości rozwoju uwzględniające to, że ten obszar to nie tylko to duże miasto i okoliczne małe gminy, które funkcjonują jak gdyby w cieniu tego dużego miasta, ale że to także obszary metropolitalne, gdzie istnieje kilka dużych miast, jak na przykład na Śląsku, czy istnieją dwa, trzy miasta, jak na przykład Trójmiasto bądź układ Bydgoszcz – Toruń.

Zobaczymy, w którym kierunku pójdą rozwiązania ustawowe dotyczące metropolii. Niewątpliwie jesteśmy tym wszyscy bardzo zainteresowani.

Aby nie uprzywilejowując, ale też z drugiej strony, w żaden sposób nie dyskryminując żadnej gminy, stworzyć prawne możliwości jak najlepszego rozwoju, w tym możliwości pozyskiwania środków unijnych.

Polska szczyci się wysokim wskaźnikiem pozyskiwania środków unijnych, w dużej mierze zawdzięczamy to właśnie jednostkom samorządu terytorialnego. I tutaj też nie chcę być posądzony przez nikogo o dyskryminację innych gmin, ale w dużej mierze jest to wynikiem prawidłowej działalności dużych miast, ponieważ to one są naturalnym motorem rozwoju kraju. Tutaj była mowa, żeby nie sięgać do przykładów globalnych, wojny z Irakiem czy podobnych. Ja bym chciał powiedzieć coś innego. Europa już nie mówi w tej chwili o tym, czy ma być Europą ojczyzn, czy Europą regionów. W tej chwili zaczyna się dyskusja nad tym, w jaki sposób ma wyglądać Europa metropolii. Ponieważ od tego, jak będą się rozwijać Niemcy, będzie zależał rozwój Berlina, Monachium, Hamburga, tak jak to dzieje się w Stanach Zjednoczonych, kiedy patrzymy na rozwój poszczególnych stanów przez pryzmat tych wielkich ośrodków, które tak naprawdę ten rozwój napędzają.

Możliwość pozyskiwania środków unijnych, możliwość harmonijnego rozwoju, harmonijnego projektowania tego rozwoju będzie w dużej mierze uzależniona od takich, a nie innych rozwiązań w zakresie metropolii. Oczywiście środki unijne, mimo iż bardzo ważne z punktu widzenia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, nie są jedynym źródłem dochodu i to jest oczywiste.

Teraz chciałbym przejść do bardziej pesymistycznych wizji. Staraliśmy się śledzić zmiany sytuacji ekonomicznej dużych miast, biorąc za przykład miasta w innych państwach. Doświadczenia amerykańskie jasno wskazują, że kryzys finansowy w miastach amerykańskich przyszedł 18 do 24 miesięcy po kryzysie finansowym w państwie. U nas spowolnienie gospodarcze było jakiś czas temu, więc pewne trudne czasy jeszcze przed nami. Wspomniane 18, 24 miesiące to jest pewna droga, która potwierdza się także w innych państwach. Ale śledziliśmy to na przykładzie właśnie kryzysu w Stanach Zjednoczonych, czyli 18, 24 miesiące. I na tym tle, ponieważ reprezentuję Warszawę, nie sposób nie powiedzieć o janosikowym. Przekleństwo Warszawy, tak jak zresztą janosikowe dla samorządu województwa przekleństwem samorządu województwa. Proszę zwrócić uwagę, płacimy miliard, do tego doprowadzono przepisami prawa. Drugie miasto pod względem opłaty janosikowego to Poznań, ile płaci? Chyba pan prezydent Grobelny przyzna: płaci około 90 milionów.

Czy jest różnica w potencjale Warszawy i Poznania taka jak między 1 miliardem a 90 milionami? Nie. Tym bardziej że wysokość janosikowego oblicza się w perspektywie historycznej, biorąc pod uwagę wskaźniki, które istniały wtedy, kiedy był okres prosperity, a okres zapłaty przychodzi wtedy, kiedy jest okres spowolnienia gospodarczego.

Jak już powiedziałem, przed tą ścianą już stanął samorząd Mazowsza, przed tą ścianą na razie jeszcze Warszawa nie staje, dajemy sobie radę. A więc trzeba uwzględnić kolejną rzecz w Warszawie, czego się nie uwzględnia w obowiązujących przepisach. Populacja Warszawy jest większa od oficjalnej o około pięciuset tysięcy osób, to jest niewiele mniej niż drugie w kolejności miasto. Tyle osób mieszka w Warszawie nie płacąc tu podatków, tyle osób korzysta z infrastruktury w Warszawie, za którą opłaty ponoszą inni. Pięćset tysięcy osób, i to są dość ściśle wskaźniki, pół miliona osób dodatkowo tu mieszka, chociaż, jak już powiedziałem, płaci podatek gdzie indziej. Z jednej strony powoduje to wzrost liczonego produktu na jednego mieszkańca, z drugiej strony, przyczynia się do wielu trudności związanych chociażby z tym, iż funkcjonowanie tego budynku, w którym teraz jesteśmy, też jest uzależnione od Miasta Stołecznego Warszawy. A na to Warszawa nie dostaje ani grosza. Ustawa warszawska przewiduje tylko obowiązki stolicy w zakresie właśnie jej stołeczności, a chociażby to, żeby Senat mógł objąć patronatem, mógł objąć pomocą jednostki samorządu terytorialnego, to znaczy, że Senat będzie mógł prawidłowo funkcjonować. A żeby prawidłowo pod względem infrastrukturalnym mógł funkcjonować, niestety musi to zapewnić Warszawa. Dziękuję bardzo.

Ryszard Grobelny

Prezes Związku Miast Polskich

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Jedna konstatacja na wstępie. Reforma samorządowa przyniosła wszechstronny rozwój miast, zresztą nie tylko miast, ale także wielu mniejszych miejscowości, wielu wsi, przede wszystkim, jeśli chodzi o rozwój infrastruktury, szeroko rozumianej, zarówno tej infrastruktury technicznej, jak i infrastruktury społecznej. Jest pytanie, czy ta reforma zmieniła nasze myślenie społeczne? W dużym stopniu tak. Ale czy w stopniu wystarczającym? Myślę, że z tym chcieć, o czym dzisiaj zostało powiedziane we wstępnym referacie, pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. Niewątpliwie jednym z takich elementów, które były i są nadal

ważne w systemie samorządu terytorialnego, jest kwestia kategoryzacji gmin. Różne gminy pełnią różne funkcje w społeczeństwie, a jeżeli pełnią różne funkcje, to powinny się czymś między sobą różnić.

Były takie modele na początku, gdzie próbowano wprowadzać, na przykład w systemie finansowym, element kategoryzacji gmin. Chyba do 1992 roku to występowało. Potem kwestie pilotażu powiatowego, a potem wprowadzenie miast na prawach powiatu. Więc dzisiaj w zasadzie mamy pewną kategoryzacji gmin, mamy gminy wiejskie, gminy miejskie i miasta na prawach powiatu.

Skądinąd też proszę zwrócić uwagę, że na przykład mamy wójtów, burmistrzów i prezydentów. Ale ta kategoryzacja świadomościowa wcale się nie pokrywa z jakąkolwiek techniczną, to też jest element budowania świadomości, że jednak elementy takiej nadbudowy powinny odpowiadać różnicom funkcjonalnym, a nie tylko kwestiom historycznym. Na pewno ta kategoryzacja, która miałaby się pojawić, jest pewnym wyzwaniem na przyszłość.

Na pewno problemem są, o czym dzisiaj już była też mowa, kwestie różnych procesów, które utrudniają rozwój miast, zarządzanie miastami. Ja bym nie chciał wracać już do tych elementów, które były we wstępnym referacie, bo bym się powtarzał, ale chcę zwrócić państwu uwagę na jeden element. Sukcesem ustawy o samorządzie gminnym było domniemanie kompetencji na rzecz gminy. Jeśli nie jest coś zastrzeżone dla innych organów administracji publicznej, gmina może się tym zająć. Piękny przepis.

Ale przepis finansowy mówi: gmina może się zająć tylko tym, co jest wymienione w ustawie. Inaczej mówiąc, wydać pieniądze tylko na to, co jest wymienione w ustawie. Te dwa przepisy są ze sobą sprzeczne, czyli mogą robić kompetencje, ale nie mogą na to wydać pieniędzy. Czyli realizując kompetencje muszą na to wydawać pieniądze, na co mi już system finansowy nie pozwala. W praktyce system finansowy spowodował to, że gmina może się zająć tylko tym, co ma wyznaczone w systemie prawnym.

I te przykłady, które zresztą podawał pan profesor, z systemu nadzoru regionalnych izb obrachunkowych, właśnie w tym kierunku idą. One nie analizują domniemania kompetencji, tylko sprawdzają, czy jest na to prosty przepis prawny. Odwrócono filozofię w praktyce. Chyba jednak trzeba wrócić do filozofii pierwotnej, żeby znaleźć w ogóle organ w systemie władzy publicznej, który ma domniemaną kompetencję. Bo dzisiaj w praktyce takiego organu nie ma.

Oczywiście pojawiają się kwestie nadregulacji prawnych, bardzo istotne. Jest zadanie własne, ale zadanie własne, w którym samorząd o niczym nie decyduje, to jest podstawowe zastrzeżenie samorządności. I też te przykłady dzisiaj były podawane.

Należałoby również dążyć w systemach samorządowych do jednoznacznej odpowiedzialności i znalezienia jednego gospodarza na terytorium. Można oczywiście powiedzieć, że to jest kwestia tej Polski resortowej, chociaż najsilniej widać to w systemach zarządzania drogami. Tak na dobrą sprawę na terenie miasta może istnieć czterech właścicieli dróg i tak jak to zrobił Wieruszów, oprócz nazwy ulicy należy jeszcze napisać pod spodem, czyja to jest droga, żeby mieszkaniec wiedział, do kogo kierować pretensję. Czyli jest to droga gminna, powiatowa, wojewódzka i krajowa i pismo w każdej sprawie do kogoś innego prosimy kierować. To nie jest oczywiście łatwe, ale to są rzeczy, które można rozwiązywać.

Z jednej strony, samorządy od dłuższego czasu mówią o konieczności wprowadzenia standardów realizacji zadań publicznych. Ale to jest kwestia również tego, jak taki standard należy rozumieć. Standard można rozumieć w dwojaki sposób: albo że jest to pewne minimum, które musi być oferowane obywatelowi, a samorząd może dać więcej, wtedy to minimum w jakiś sposób jest zdefiniowane, albo że standard to jest sposób wyliczenia systemu finansowania, jakiś standardowy, a samorząd sam decyduje, jak realizuje – drożej, taniej – to zadanie. Oba modele można zastosować, zresztą wcale nierozłącznie, tylko mogą występować oba.

Natomiast u nas się próbuje stanowić standard jako coś, co samorząd ma zrobić, dokładnie tyle, ani więcej, ani mniej. W tym momencie standard jest zaprzeczeniem samodzielności realizacji jakiegokolwiek zadania. W tych pierwszych dwóch modelach niekoniecznie, ale w takim modelu jest zdecydowanie zaprzeczeniem jakiejkolwiek samodzielności.

Warto także zwrócić uwagę na to, że tak naprawdę w tej chwili, kiedy systemy samorządowe okrzepły, funkcjonują, pojawia się olbrzymie zadanie. Jak wykorzystać te rezerwy, głównie w przestrzeni, które są do wykorzystania w Polsce. Olbrzymie tereny zaniedbane, przemysłowe, powojenne, niewykorzystane tereny rolnicze. Jest mnóstwo terenów wymagających rewitalizacji, w bardzo różnym stopniu i różnej skali rewitalizacji, to pojęcie nie jest w zależności od terenów jednolite.

Pojawia się w związku z tym zadanie, jakimi mechanizmami zaktywizować społeczności lokalne do tego, żeby były w stanie wykorzystać te przestrzenie, które są w tej chwili do wykorzystania,

przestrzenie nie tylko dosłownie w sensie geograficznym, ale także w sensie społecznym. Bo trzeba i o tym powiedzieć.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę, trochę może z innego punktu widzenia niż kolega z Warszawy, na temat metropolii. Bo oczywiście kwestia zarządzania na obszarze metropolii staje się wyzwaniem niezwykle ważnym, bo widać, że na tych obszarach zachodzą negatywne zjawiska. Z jednej strony, obszary metropolitalne są obszarami wzrostu, które decydują o tym, jaki jest średni wzrost kraju, ale z drugiej strony, pojawiają się tam zjawiska negatywne. Trzeba te pozytywy wzmocnić, negatywom przeciwdziałać. Musi się pojawić mechanizm. Jaki? To jest oczywiście kwestia dyskusji. Dzisiaj nie ma rzeczywiście jednolitego zdania wśród samorządowców, jaki to ma być mechanizm. To jest pewien problem, że skoro my nie mamy jednego zdania, trudno nam na przykład parlamentarzystów do jakiejś wizji przekonywać. Ale co do jednej rzeczy nie ma u nas rozbieżności, że jest to wymóg chwili, że musi to nastąpić. Jak – to rzeczywiście wymaga bardzo poważnej dyskusji.

Wydaje mi się jednak, że można tutaj pokusić się o dwa zjawiska równoległe. O to, że część kompetencji musi przejść na szczebel kompetencji, które dzisiaj posiadają samorządy, musi przejść na szczebel metropolii i w związku z tym musi się pojawić jakaś samoorganizacja na szczeblu metropolii.

Ale prawda jest też taka – ja o tym jeszcze powiem za chwilę – że wygląda na to, że część kompetencji musi przejść niżej, na szczebel czegoś, co jest poniżej dużych miast metropolitalnych, samorządów pomocniczych, jakiejś innej formy samoorganizacji. Bo wydaje się, że także można sprawniej realizować te zadania.

Konkludując, chciałem powiedzieć, że dzisiaj samorząd stał się sprawną strukturą administracyjną, która dobrze realizuje stojące przed nim zadania.

Pytanie jest takie: czy samorząd to tylko struktura administracji publicznej? Otóż nie. Samorząd to forma samoorganizacji społeczeństwa. W związku z tym dzisiaj nie tylko powinniśmy się w dyskusjach skupiać nad tym, jak sprawniej realizować powierzone zadania, ale również jak aktywizować mieszkańców, jak szukać nowych trendów w rozwoju, jak w tej sprawie działać.

Oczywiście nie zapominając o tym, że musimy mieć dobre prawo, sprawnie realizować zadania, mieć dobrą strukturę administracyjną, pojawia się pytanie, jak tego nowego zadania i gdzie poszukiwać? I oczywiście powiem, to jest kwestia nałożenia na samorządy obowiązku

aktywizowania obywateli, a tego się nie da robić w bardzo dużych strukturach. Niestety negatywnie tutaj działa również aparat partyjny, który ma tę cechę, że nie chce przyciągać nowych sił do siebie, tylko raczej chce się za każdym razem zamykać w strukturach, które już istnieją. I blokować dostęp – chociażby to, o czym mówił pan profesor, listy ogólnokrajowe – nowych sił do tej struktury. Trzeba więc tworzyć nowe płaszczyzny, na przykład w samorządach pomocniczych, a taką pomocą mogą być na przykład badania jakości życia, które w tej chwili się pojawiają w wielu strukturach samorządowych. Bo one mogą stanowić kryterium oceny wielu strategii, które są realizowane, mogą być także nastawione na aspekty społeczne. Dziękuję bardzo.

Tadeusz Truskolaski **Zarząd Unii Metropolii Polskich**

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Szanowni Państwo!

Mam przyjemność i zaszczyt reprezentować dzisiaj Unię Metropolii Polskich, która łączy dwanaście największych miast naszego kraju. To jest siedem milionów mieszkańców, a wraz z otaczającymi obszarami wylicza się, że jest to aż siedemnaście milionów mieszkańców, czyli 40% terytorium naszego kraju.

Główne tezy wystąpienia, które miał dzisiaj przedstawić prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich – ja jestem członkiem zarządu – mają państwo w materiałach. Opiera się to na dziesięciu filarach. O części z nich zresztą było już mówione, między innymi pan profesor Regulski mówił o jednomandatowych okręgach wyborczych, sekretarz Warszawy – o janosikowym.

Ale dzisiaj dyskusja skoncentrowała się na metropoliach i ja się z tego oczywiście bardzo cieszę. Unia Metropolii Polskich zawiązała się prawie dokładnie 20 lat temu, bo 11 października 1990 r., z inicjatywy ówczesnego prezydenta Warszawy, Stanisława Wyganowskiego, który, można powiedzieć, podzielił się z innymi samorządami tą stołecznością. Od tamtego czasu metropolie w Polsce istnieją. Może nie ma ustawy metropolitalnej, ale jak tutaj z panem profesorem Swianiewiczem w kulisach mówiliśmy, ona się pewnie szybko nie pojawi, dlatego że interesy różnych ośrodków, które otaczają metropolie, są różne.

Z wielką przyjemnością wysłuchałem referatu pana profesora Regulskiego i cały czas mi kapał miód na serce. Ale jeden wątek polemiczny. Pan profesor był łaskaw powiedzieć, że jak nie chcą współpracować, to

trzeba ich zmusić. Powiedziałbym, że jeżeli zmuszamy, to już troszeczkę od samorządności odchodzimy. Jeżeli mówi się o samorządzie, że ten nie chce, a my go zmuszamy, to on przestaje już być samorządem. Dlatego też należałoby może troszeczkę innego słowa użyć, może zamiast „zmusić” na przykład „skłonić”.

28 kwietnia 2009 r. dwadzieścia osiem samorządów skupionych wokół Białegostoku podpisało porozumienie i powstał Białostocki Obszar Metropolitalny. I pracujemy. Są zespoły, spotykamy się przynajmniej raz na kwartał, powołano kilka zespołów i rozwiązujemy najważniejsze problemy, z tym że nie ma jeszcze oprzyrządowania. Nie mówię może o oprzyrządowaniu prawnym, może bardziej o oprzyrządowaniu finansowym.

Krótką anegdotę. Kiedyś uczestniczyłem w programach międzynarodowych, między innymi z Łotyszami. I kiedy jeden program się kończył, pytaliśmy, co dalej? A Łotysz odpowiedział: „Budiet diengi, budiet idiea”.

Czyli jeżeli będzie oprzyrządowanie, to pojawi się również i chęć współpracy i od tego to zależy, zależy to również od Unii Europejskiej, której jesteśmy członkiem i której środki wykorzystujemy bardzo dobrze.

Białystok – między innymi polskimi miastami – na razie na kryzysie nie stracił, ale myślę, że misją Unii Metropolii Polskich jest uzmysłowienie polskiemu politykom, że zbudowanie własnych polskich metropolii jest warunkiem suwerenności Rzeczypospolitej. Bez rozwoju własnej sieci metropolii Polska jest skazana na peryferyjność w Europie i na świecie, do czego nie dopuścimy. Dziękuję bardzo.

Tomasz Bystroński

Zarząd Związku Gmin Wiejskich RP

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Szanowni Goście! Drodzy Samorządowcy!

Chciałbym serdecznie podziękować i pozdrowić od prezesa, przewodniczącego Związku Gmin Wiejskich RP, kolegi Mariusza Poznańskiego, wójta gminy Czerwonak, która jest pod Poznaniem.

Nasz związek jest korporacją pięciuset pięćdziesięciu gmin, nie tylko wiejskich, są wiejsko-miejskie, a więc nie tylko wójtowie, ale i burmistrzowie. Raz w roku organizujemy duże uroczystości pod nazwą Kongres Gmin Wiejskich RP. Po raz pierwszy zaszczycił nas swą obecnością na kongresie pan prezydent Polski. Czujemy się tym zaszczyceni. Pogratulował nam aktywności w działaniu. Faktycznie,

gminy w Polsce nie są jednakowe i jak ktoś próbuje porównać, dlaczego ta gmina się więcej rozwija, a ta mniej, nie wolno tego robić. Każda gmina ma swoją specyfikę, tak jak mają metropolie, jak miasta, jak wsie, w związku z tym jest różna.

Pan prezes Poznański powiedział: trzeba określić, co to są usługi publiczne. Mowa już tutaj była, czym my mamy obowiązek się zająć. Wiadomo, że zawsze jest więcej potrzeb niż możliwości.

Panie Marszałku, ja z profesorem Regulskim rozmawiałem na Kongresie Regionów w Świdnicy i powiedzieliśmy, że inicjatywa będzie taka. Chcę powiedzieć, że administracja rządowa niejednakowo traktuje samorządy.

Jest ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych. Administracja rządowa wspiera inwestorów, inwestorzy inwestują w strefy, a strefy są w samorządach. Po dwóch, trzech latach, jeżeli inwestor postawi kubaturę, budynki, samorządowiec ma 15 zł z metra kwadratowego dochodów nieznaczonych. Jednocześnie administracja rządowa ustala tereny chronione. „Natura 2000”, tutaj większość chyba to odczuwa. My cieszymy się, że jest środowisko, jest ekologia, ale administracja rządowa wyznacza, a nas nie wspomaga. Przy Związku Gmin Wiejskich RP jest powołany Zespół do spraw Wzmocnienia Rozwoju Terenów Chronionych. Bardzo dobrze. I prosiłbym, jeżeli można, panie i panów senatorów, pana marszałka, o rozmowy, czy jest możliwość i jaka. Oczywiście, jak ktoś mówi, że w kryzysie jest trudno, to ja wskazuję, jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska, wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska, wszyscy są w kolejce, i ci, co mają strefę, i co nie mają. W związku z tym chcielibyśmy chociaż tutaj być równo potraktowani.

Proszę o to, żeby te pieniądze nie były znaczone, że to tylko na ochronę środowiska. Dlaczego? Bo mój uczeń, rodzice ucznia tak samo chcą mieć szerokopasmowy dostęp do internetu, dobre usługi, a ja mając mniej pieniędzy tych usług nie mogę zaoferować. W związku z tym chciałbym, żeby to rozważyć i może jakoś nazwać. Ja nazwałem to subwencją ekologiczną.

Inicjatywy obywatelskie – w dobrym kierunku to idzie, podam dobry przykład aktywności obywatelskiej. Jest zmiana ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tam powstała inicjatywa obywatelska. Teraz u mnie na przykład tak jest w terenie, gmina wspomaga powiat. Odwrotnie jest trudniej, przy budowie dróg itd. W związku z tym mówię do swoich mieszkańców, jeżeli rada dotuje powiat, drogi powiatowe, to powstała inicjatywa obywatelska i proszę bardzo, jeżeli

jest dwóch, trzech, dziesięciu obywateli, którzy szybciej chcą mieć drogę, jest inicjatywa, jest wkład własny, to gmina dokłada i mamy lepszą infrastrukturę.

Jeszcze raz powiem, że ja jestem od dwudziestu lat, czyli piątą kadencję. Przedtem naczelnicy dostawali władzę od partii. Wójtowie dostają władzę od społeczeństwa. Ja po dwudziestu latach pytam, czy społeczeństwo już jest w stanie przejąć władzę, czy jest społeczeństwo obywatelskie. I w pierwszy dzień pracy w roku dwudziestolecia poprosiłem o spotkanie Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej. 4 stycznia byłem tam i przedstawiałem innowacyjne wybory samorządowe. Co to znaczy innowacyjne? Każdy mówi, że władza powinna więcej słuchać niż mówić. A do tej pory jest tak: komitet albo partia zbiera się, dwadzieścia, trzydzieści osób, piszą program wyborczy, mówią, kto będzie wójtem, kto będzie reprezentantem, czyli radnym, i przedstawiają to mieszkańcom. Mieszkańcy słuchają, władza mówi. A ja mieszkańcom mówię, że jestem do dyspozycji i proszę, żeby mówili, co chcą. Oni się dziwią: jak to? Do tej pory było tak, że przychodzili kandydaci i mówili, obiecywali, a pan co mówi? Na to ja, żeby mówili, czego chcą, a ja zobaczę, czy mogę to zrealizować. O tym dowiedzą się później, ile środków finansowych mają, ile podatku uzbierają. Jak trudno jest znaleźć koalicję z sąsiedniego okręgu, jak trudno jest zarządzać. W związku z tym kontynuuję to.

Mój komitet od dwóch kadencji – Rozwój Gminy – miał władzę, różną (*brak nagrania*). Powiedziałem, że ja komitetu nie będę powoływał, ale jestem do dyspozycji. Komitety zostały już powołane. Mój nie. Osiem komitetów powołano w gminie. Ja jestem do dyspozycji. Czy komitet brał pod uwagę ewentualne moje kandydowanie, doświadczonego, dwudziestoletniego samorządowca, który jest nadal do dyspozycji? Oczywiście, jakaś partia może mnie wskazać. Ja dużo nie ryzykuję, mam jeszcze osiem lat do emerytury. Myślę, że w tym korpusie samorządowym mogę być u pana marszałka czy gdziekolwiek, bo chcę powiedzieć, że jest też polityka wskazywania osoby, która jest komisarzem w danej gminie. Wybiera się z jakiejś opcji partyjnej, ale można było sięgnąć do korpusu samorządowców i powiedzieć: tak, poświęcił się, to teraz spróbujmy wesprzeć samorząd, który został bez dobrego, aktywnego człowieka.

Chcę jeszcze jedno powiedzieć. Jako samorządowiec zawsze myślę dwie kadencje do przodu. Polityk myśli do następnej kadencji, samorządowiec o następnym pokoleniu. Tak musi być. Nie ma możliwości realizacji tego, co się chce zrealizować, podczas jednej kadencji.

Jeszcze kilka chwil o metropoliach. Jest możliwość współpracy. Ja współpracuję z Łodzią. W 1990 r. zabrała mi stolicę. Z sześciu i pół tysiąca zostało mi tysiąc siedmiuset mieszkańców, bez niczego. Łódź nadal utrzymywała drugie miejsce w kraju, które straciła. Teraz gmina ma cztery i pół tysiąca mieszkańców, rozwija się i razem z Łodzią realizujemy szerokopasmowy dostęp do internetu. Czyli granica administracyjna nie może być murem chińskim. Samorządowcy nie mogą konkurować ze sobą. Musimy współpracować. Jeżeli jest takie prawo, to dyskutujemy nad jego poprawieniem.

Jeszcze jedno powiem. 27 maja jest wpisany jako Dzień Samorządowca. Kiedy jestem na lekcji wychowania obywatelskiego w gimnazjum i pytam uczniów, kiedy jest Dzień Samorządowca, nie wiedzą. Każdy wie, kiedy jest Dzień Edukacji Narodowej, ale kiedy pytam nauczycieli, kiedy jest Dzień Samorządowca, słyszę: panie wójt, gdzieś tam w końcu maja. Wiedzą, bo co roku robię majówkę samorządową. Ale pamiętajmy, że Dzień Samorządowca to jest dzień każdego z nas, tych, którzy pracują dla samorządu i tych, którzy jako wolontariusze sercem, duszą i umysłem pracują dla samorządności.

Panie Marszałku, Panie Profesorze, bardzo proszę o pomoc. Dziękuję serdecznie w imieniu Mariusza Poznańskiego za zorganizowanie tej konferencji i zaproszenie. Dziękuję serdecznie.

Marek Nawara

Wiceprezes Zarządu Związku Województw RP

Dziękuję bardzo serdecznie panu marszałkowi. Dziękuję wszystkim samorządowcom, których znam od kilku, właściwie dziesięciu lat, którzy pełnili różne funkcje, a także dziękuję panu profesorowi Regulskiemu. Dzisiaj słyszałem w radiu, jadąc na tę konferencję, że pan profesor Regulski z panem profesorem Kuleszą i z byłym wiceministrem finansów zostali powołani przez pana prezydenta na doradców do spraw samorządu terytorialnego. To pokazuje, że niektóre problemy, o których dzisiaj mówimy, powinny być dobrze rozwiązane.

Nie będę wchodził w szczegóły. Spróbuję wykorzystać ten czas na to, co zostało przygotowane przeze mnie, przegłądnięte kilkanaście razy i mam nadzieję, że zdążę w tym trudnym czasie się zmieścić.

Chciałem serdecznie podziękować za dzisiejsze zaproszenie na tę konferencję samorządową, bo jest istotne, byśmy mogli wymienić poglądy w sali senackiej. A sala senacka była inspiracją do tworzenia się

samorządu terytorialnego. W tym samorządzie terytorialnym siedzę od początku, czyli od roku 1990. Zarządzałem gminą, a od roku 1999 zarządzałem regionem małopolskim. Później już nie zarządzałem, teraz z powrotem zarządzam.

Powstanie samorządu terytorialnego w wyniku przemian ustrojowych, jakie miały miejsce po 1989 r., uznaję za całkowicie słuszne, za jedno z najcenniejszych osiągnięć odradzającej się polskiej demokracji. Była to także realizacja jednego z postulatów wielkiego ruchu „Solidarności” z 1980 r. Pan profesor Regulski pisze dość dokładnie, jak to przebiegało w negocjacjach „okrągłego stołu” w wydanej pozycji, która była związana z tym okresem dziesięciolecia.

Wprowadzenie w 1990 r. pierwszej części reformy administracyjnej urzeczywistniało ideę partycypacji społecznej w zarządzaniu państwem. Odtąd to zatem samorząd terytorialny jest podstawą organizacji życia publicznego w gminie, której generalnie zadaniem najważniejszym jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Wymienię tylko trzy elementy: budżet, majątek komunalny, ochrona sądowa. To jest też w nawiązaniu do tych elementów, które się tu już przewijały.

Powstanie gmin stanowiło istotny wkład w budowę ładu demokratycznego III Rzeczypospolitej, a także było przejawem gotowości społeczeństwa do udziału w procesie tworzenia nowego ustroju politycznego, ekonomicznego i społecznego, ustroju ukierunkowanego na wspólne dobro. Funkcjonowanie przez dwie pełne kadencje samorządu gminnego okazało się bardzo korzystne dla życia społecznego i gospodarczego. Mówię to ze swoich doświadczeń. Wiele gmin przeżyło wtedy największy w swojej historii skok cywilizacyjny i właśnie owe kilometry sieci, pan prezydent Grobelny o tym wspominał, naprawionych dróg, zgazyfikowane i skanalizowane wsie i miasteczka, nowe szkoły, teatry, wiejskie instytucje kultury i miejskie instytucje kultury oraz nowe remizy są najlepszym dowodem, że reforma ustanawiająca samorząd terytorialny okazała się generalnie pełnym sukcesem. Był to jednak dopiero początek przebudowy całej struktury administracji publicznej państwa. Nowe warunki ustrojowe oraz gospodarcze lat dziewięćdziesiątych stworzyły potrzebę kontynuacji tych reform w kierunku możliwie jak największej decentralizacji władzy publicznej, władzy wykonawczej.

Dążenie do wprowadzenia powiatów i województw wynikało z przekonania, że pozwoli to na efektywniejsze oraz sprawniejsze zarządzanie środkami publicznymi. To był główny motor i motyw tego działania. Miało także stanowić istotny element w procesie dostosowania polskie-

go systemu administracyjnego do rozwiązań stosowanych także w Unii Europejskiej. Przecież niedługo mieliśmy do Unii wejść. Bez samorządu województwa nie mielibyśmy pełnoprawnego i mającego poparcie społeczne w regionie podmiotu odpowiedzialnego za realizację polityki regionalnej Unii.

Samorządy województw rozpoczęły działalność w styczniu 1999 r. I od tego czasu przeszły solidną lekcję praktycznej odpowiedzialności, odpowiedzialności za sprawy wspólnot regionalnych, a także, jak mówimy o regionie, to myślimy również o samorządach lokalnych, bo komplementarność, koordynacja tych zagadnień jest niewątpliwie najistotniejsza, zresztą one nie mogą same działać, bo sukces będzie dopiero wtedy, gdy w tej działalności jest lepsza współpraca między poszczególnymi rodzajami samorządu. Ja nie używam nigdy słowa „szczebel”, używam określenia „rodzaj samorządu terytorialnego”.

W pierwszych latach funkcjonowania samorządu województwa, 1999–2000, dysponowaliśmy skromnymi środkami budżetowymi, które pozwalały jedynie na zaspokajanie podstawowych potrzeb wynikających z wykonywania powierzonych zadań. Był to w zasadzie czas adaptacji, kształtowania się tożsamości nowo wyodrębnionych społeczności oraz przezwyciężania podziałów terytorialnych wynikających z wcześniejszego podziału administracyjnego. Był to bardzo istotny proces integracji na poziomie regionu, o znaczącym ciężarze gatunkowym. Państwo wiedzą, ile to było regionów, a ile powstało nowych. Było czterdzieści dziewięć województw, a powstało szesnaście województw.

Nie wchodzę w dyskusję, polemikę, bo trwała jeszcze dość długa dyskusja, jak się to powinno nazywać, czy województwo, czy region. Czy marszałek się powinien nazywać wojewodą czy marszałkiem. Nie wchodzę też w to zagadnienie, że w ostatnią noc przed głosowaniem nastąpiła zmiana ustawy, polegająca na tym, że przesądzono o tym, że jest także i przewodniczący sejmiku, niezależny, czyli szef organu stanowiącego. Tak się złożyło.

Wraz z pojawieniem się pierwszych kontaktów wojewódzkich i środków przedakcesyjnych 2.1, 2.4 rozpoczął się etap wdrażania pierwszych strategii i programów oraz realizacji konkretnych inwestycji wspierających rozwój regionalny. Pierwsze lata obecności Polski, a więc i polskich województw, w Unii, 2004–2006, upłynęły głównie pod znakiem udziału we wdrażaniu Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego. To był tak zwany ZPOR, ale ten etap to okres już nie dziesiątek, lecz setek zrealizowanych projektów inwestycyjnych. To było już dużo, mimo że

region właściwie uczestniczył jako już ta druga noga. Pierwsza noga należała do ministra, a druga noga w jakiejś części do regionu. Dzięki nabytemu w tym okresie doświadczeniu regiony mogły płynnie przejąć współodpowiedzialność za wdrażanie znacznie większej ilości środków europejskich przyznanych Polsce w obecnej perspektywie finansowej na lata 2007–2013. Po trzech latach od uruchomienia programów regionalnych mamy dziś nie tylko wysoki poziom kontraktacji środków, ale też efekty pierwszych zrealizowanych inwestycji, dzięki którym polskie regiony dobrze się rozwijają i coraz częściej z sukcesem mogą sprostać konkurencji ze strony swoich europejskich partnerów.

Pamiętajmy także o tym, że regiony wykonują z biegiem czasu coraz liczniejsze zadania – z zakresu edukacji, ochrony zdrowia, polityki społecznej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a także ochrony środowiska oraz zagospodarowania przestrzennego.

Samorządy województw udowodniły swoją skuteczność i sprawność działania w tym trudnym obszarze. Sukces województw w głównej mierze wynika z bardzo dobrej znajomości spraw i potrzeb regionalnej społeczności. Jest to efekt współdziałania władz regionalnych z samorządami lokalnymi, przedsiębiorcami oraz organizacjami pozarządowymi. Ja już o tym wspominałem. Partnerstwo to przyczynia się nie tylko do generowania rozwoju gospodarczego, o tym także była dzisiaj mowa, ale i budowania kapitału społecznego w regionach. Dzisiaj z wielką satysfakcją możemy powiedzieć, że regiony są aktywnym oraz wiarygodnym partnerem strony rządowej, która współuczestniczy w prowadzeniu polityki rozwoju państwa.

W obecnej chwili bardzo istotną kwestią staje się dokończenie reformy administracyjnej rozpoczętej w latach dziewięćdziesiątych. Samorząd województwa już w pełni dojrzał i jest gotowy na przejęcie zadań merytorycznych o charakterze regionalnym, zgodnie z zasadą subsydiarności. To była generalnie najważniejsza zasada, która dotyczyła reformy ustroju. Ostateczne uporządkowanie kwestii kompetencyjnych pozwoli na znaczące zwiększenie efektywności, uzyskanie tak zwanej wartości dodanej, wykonywania zadań oraz unikanie sporów, dublowania tych zadań. Po co różne jednostki mają się zajmować tym samym. To jest niepotrzebne.

Kolejny postulat to wzmocnienie tej roli, o której już wspominałem, koordynacyjnej, władzy regionalnej, co pozwoli na lepsze ukierunkowanie różnorodnych przedsięwzięć istotnych dla regionu. Pan wójt wspominał wyraźnie o specjalnych strefach ekonomicznych. Wydaje mi się, że to jest niezwykle też ważny, istotny problem, bo na strefy

ekonomiczne my przeznaczamy także środki europejskie. Przynajmniej w Małopolsce, myślę, że gdzie indziej też się tak dzieje. Wybieramy tam, gdzie komunikacja jest najlepsza, te miejsca, w których takie środki się pojawiają. Szczególnie dotyczy to zagadnień dotyczących rozwoju obszarów metropolitalnych.

Istnieją dwie drogi wdrożenia tego systemu. Jedna to jest podejście strukturalne, a druga to jest podejście funkcjonalne. Ja osobiście bym się opowiadał za tym bardziej luźniejszym sformułowaniem – podejście funkcjonalne, bo to jakby daje szansę na to, że i policentryczne regiony, takim jakim jest na przykład górnośląski okręg przemysłowy, czy monocentryczne, jakim jest krakowski obszar metropolitalny, mają jakąś szansę w niedługim czasie stać się takimi istotnymi podmiotami.

Powiem państwu, że w naszym projekcie strategii krakowski obszar metropolitalny już był i teraz też będzie. Na lata 2011–2020 budujemy taką strategię, jesteśmy blisko końca właściwie i to będzie na pewno zawarte. Chcielibyśmy także, żeby nasz region, Małopolska, był europejskim regionem wiedzy. To jest też niezwykle ważne, bo kapitał ludzki jest niezwykle istotny. Region wiedzy daje taką szansę, że zbliżamy się dość dużym krokiem do dystansu, jaki nas dzieli z innymi regionami europejskimi, a jako te motory w Europie można wymienić i Katalonię z Barceloną i Monachium z Bawarią czy też Mediolan z Lombardią itd. Chcielibyśmy być partnerami dla tych najlepszych. Chcemy też, by i rozwój obszarów wiejskich, inwestycji transportowych i środowiskowych, wspierania przedsiębiorczości i innowacji był także przesunięty do tego obszaru koordynacji. Przesunięcie kompetencji w tych dziedzinach na poziom regionalny powinno iść w parze ze zmniejszeniem partycypacji województw w źródłach finansowania rozwoju regionalnego poprzez powierzenie im bezpośredniego zarządzania lub udziału we wdrażaniu odpowiednich instrumentów strukturalnych. Idąc dalej, konieczne jest stworzenie właściwych mechanizmów koordynacyjnych zapewniających właściwą komplementarność pomiędzy strategiami realizowanymi na poziomie krajowym, regionalnym czy lokalnym, bo tylko takie współdziałanie pozwoli na efekt wartości dodanej.

Już dziś musimy postawić na wzmacnianie potencjałów wewnętrznych naszych regionów i wspólnie wyznaczyć cele strategiczne na najbliższe lata. W naszym wspólnym interesie leży lobbing na rzecz utrzymania w budżecie Unii Europejskiej dotychczasowych środków przeznaczonych na spójność europejskich regionów, ale też na prowadzenie polityki rolnej. Myślę, że tutaj te dwa obszary na siebie generalnie zachodzą, ale

w tym celu musimy wykazać, że nie tylko chcemy, ale i potrafimy skutecznie wykorzystać dzisiejszą perspektywę unijną, czyli między latami 2007–2013 potrafimy to dobrze zrealizować.

Jeżeli chodzi o Małopolskę, powiem szczerze, że jestem zadowolony, bo w takim krótkim okresie, kiedy udało się od kontraktów z Komisją Europejską wydatkować pieniądze, je certyfikować, a certyfikacja to jest przecież potwierdzenie faktu, jesteśmy już na poziomie przeszło 20% wydatkowanych, scertyfikowanych, czyli potwierdzonych wydatków. To daje nam szansę pozyskania także z krajowej rezerwy finansowej środków finansowych jeszcze w tych latach, w tej perspektywie. Myślę, że to nam się uda.

Potrzeba dalszej centralizacji i wzmocnienia roli regionów wynika przede wszystkim z przekonania, że proces ten poprzez jeszcze mocniejsze włączenie regionalnych społeczności w sprawy publiczne sprzyja znacznie efektywniejszemu wykonywaniu zadań publicznych, przyczynia się do stabilizacji całego państwa oraz umacniania wartości demokratycznych, o co nam przecież chodziło w pierwszej reformie. Dziękuję serdecznie za uwagę.

Stanisław Bodys

Wiceprezes Unii Miasteczek Polskich

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Szanowni Państwo!

Kilka refleksji w imieniu Unii Miasteczek Polskich, moich kolegów, kolegi Witolda Krochmala, prezesa, który dzisiaj niestety nie mógł tu z nami być, bo jest w Brukseli.

Unia Miasteczek Polskich, mała Unia, jak my mówimy, w przeciwieństwie do Unii Metropolii, jest organizacją Polski lokalnej. Polska lokalna pięknieje. Realizowane są wielkie projekty małych ojczyzn, nawet niewielkie projekty inwestycyjne w tych małych ojczyznach niosą wielkie zmiany dla mieszkańców wsi i miasteczek oddalonych od większych miast, metropolii. Można powiedzieć, że Unia Miasteczek Polskich, czy małe miasta, to przykład, gdzie małe miasta realizują wielkie projekty. Ta szansa, która przed Polską się pojawiła, członkostwo w Unii, to jest czas wykorzystanej szansy przez Polskę lokalną. Ale Polska lokalna ma nadal duże apetyty na środki unijne, inne środki zewnętrzne, jako że ten rozpędzony proces przemian jest niezwykle pozytywnie postrzegany przez mieszkańców. Mieszkamy w Polsce lokalnej, każdy gdzieś mieszka, ma swoją wspólnotę lokalną.

O królu Kazimierzu Wielkim mówiono, że zastał Polskę drewnianą, zostawił murowaną. Co należałoby powiedzieć o samorządzie terytorialnym, który w ciągu dwudziestu lat razem z milionami mieszkańców miast i wsi doprowadził do tego, że Polska, zwłaszcza ta Polska lokalna, zmieniła się z kraju szarego, bezbarwnego, bez dobrej infrastruktury społecznej, technicznej w kraj normalnie funkcjonujący, w kraj, w którym dzieci i młodzież chodzą do nowoczesnych szkół, miasta i wioski w większości nie odbiegają pod względem swego wyglądu, wyposażenia od tych z Europy Zachodniej. Normalnie funkcjonuje handel. Jest coraz więcej miejsc pracy, chociaż jest to nasza bolączka, o czym doskonale wiemy.

Jak nazwać ten proces zmian, na czele którego przez dwadzieścia lat stoi samorząd terytorialny? To już się nazywa, to jest wielka modernizacja kraju i budowa społeczeństwa świadomych obywateli. Najpierw jako jednoszczeblowy model gminy, a od 1999 r. jako trójszczeblowy, chociaż kolega Marek Nawara mówi, że nie lubi tego słowa. Gmina, województwo, powiat. Chociaż w życiu społeczno-gospodarczym jest jeszcze wiele słabych stron, to głównie znajdują się one jednak w tych obszarach, które są poza kompetencjami samorządów lokalnych. Leżą poza kompetencjami, ale mają olbrzymi wpływ na życie społeczności lokalnych. Niestety, instrumenty do realizacji wielu zadań przekazywanych do samorządów często znajdują się w rękach innych instytucji, które wprost wykorzystują często swoją nawet quasi-monopolistyczną pozycję do czerpania korzyści kosztem wspólnot lokalnych.

Dwa pierwsze z brzegu przykłady, to na przykład funkcjonowanie oświetlenia dróg. Wielokrotnie temat przedstawiany przez samorządy, nawet tych nienależących do gmin, oraz transportu kolejowego osobowego. Odpowiedzialna za stan oświetlenia gmina nie ma możliwości w sposób efektywny wykonywać tego zadania ze względu na istniejące regulacje prawne. Problem zaś funkcjonowania transportu kolejowego, jego wpływ na rozwój lokalny jest bardzo duży, o czym doskonale wiemy. Przekazanie części połączeń kolejowych na poziom regionu, przewozów regionalnych bez odpowiedniego zaplecza, bez jasnej sytuacji prawnej, ekonomicznej stwarza wiele problemów i perturbacji. Mamy już całe obszary, szczególnie w Polsce wschodniej, gdzie miasta są wyłączone z połączeń kolejowych, które do tej pory dobrze funkcjonowały. Jest problem, z którym borykają się samorządy regionalne, a ma to olbrzymi wpływ na funkcjonowanie tych małych wspólnot lokalnych.

Dworce kolejowe oraz inne grunty wokół terenów kolejowych powinny być efektywnie wykorzystywane na parkingi dla podróżnych

dojeżdżających do szkoły. Jest pewna chęć zmiany, jest trochę dobrych przykładów, ale to trzeba przyspieszyć, dlatego że są to znakomite tereny do rewitalizacji, w które samorządy bardzo się zaangażowały, póki są pieniądze unijne, bo wiemy, że ta perspektywa niedługo się kończy. Jeździmy po Polsce lokalnej i widzimy, że w tej chwili te tereny najbardziej odstają od tych już odnowionych czy zrewitalizowanych terenów w małych miastach czy wsiach. To jest element Europejskiej Polityki Spójności – transport, komunikacja. Walczymy o pożądaną kształt tej polityki w następnych latach, bo ta polityka stwarza współczesne silne państwo i regiony, tak jak na przykład było to w Irlandii. Jest dyskusja nad nową polityką spójności i my z poziomu małych miast i gmin mówimy o tym, jak bardzo ważne są programy rozwojowe, jak bardzo ważna jest kontynuacja Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, jak bardzo ten program pozytywnie wpłynął na rozwój małych gmin, małych miast. Widzimy to doskonale. Reprezentując małe miasteczko wiem, że potrzebne są programy rozwojowe, polityka miejska, polityka metropolitalna, ale te polityki powinny być komplementarne, niewykluczające się i to jest bardzo istotne dla nas.

Samorząd terytorialny oprócz konieczności wyrównywania poziomów funkcjonowania, poziomu rozwoju naszych wspólnot w stosunku do bliźniaczych, leżących w państwach starej Unii, musi również odpowiadać na globalne wyzwania współczesnego świata, takie jak wzrost konkurencyjności w globalnej gospodarce, powszechna potrzeba innowacyjności, społeczeństwo oparte na wiedzy. Regiony wiedzy. Jest to bardzo istotne, bo samorządy regionalne realizują to wspólnie właśnie z gminami.

Odpowiadamy również, czy dotyczy nas kryzys ekonomiczny, problemy demograficzne, wzrost wymagań w ochronie środowiska. Przecież to samorządy realizują politykę ekologiczną państwa i ten nasz upór, ta walka o dobre prawo, szczególnie ostatnio w sprawie gospodarki odpadami, to nie jest jakieś widzimisię samorządów, to jest nasz polski problem, wyzwanie, bo samorząd, gmina realizuje politykę ekologiczną państwa, żeby nas śmieci nie zasypały, żeby ująć to w jakiś system władztwa nad odpadami i tego, aby samorząd mógł być w pełni odpowiedzialny i aby te normy środowiskowe, które Unia nam wyznaczyła, były wykonane.

Na koniec kilka refleksji i rekomendacji na kolejne lata samorządu terytorialnego. Widzimy potrzebę, o czym tutaj koledzy z metropolii wspominali, określenia nowych ram współpracy metropolii, dużych

miast z gminnym otoczeniem, ale taką potrzebę, która by była nie zderzeniem różnych koncepcji, ale pewną ofertą współpracy. Wypowiadają się różni nasi koledzy na temat powiatu metropolitalnego, różnych innych związków. Może zwróćmy uwagę na to, że możemy wykorzystać już istniejące regulacje prawne, jak związki celowe, tworzenie obszarów funkcjonalnych. Znam prezydenta, który, że tak powiem kolokwialnie, ma już granice miasta skończone i terytorialnie nie ma się gdzie rozwijać.

Dyskutuje z gminami na temat wyznaczania obszarów funkcjonalnych do spraw zabudowy chociażby. I to musi być korzystne dla dwóch stron. Mamy sytuację, że gmina podlubelska za żadne skarby nie odda terenów związanych z giełdą rolno-spożywczą Elizówka Lublinowi, bo to są pieniądze, to jest szansa rozwojowa. Ale dogadać się trzeba i nawet można. Ale również koledzy samorządowcy doskonale wiedzą, że istnieje też problem współpracy także powiatów grodzkich, czy w ogóle powiatów, z gminami. Zaraz pewnie będzie wystąpienie kolegi ze Związku Powiatów. My widzimy potrzebę – to co pan profesor Kulesza nazywa kooperatywą – kooperacyjnej współpracy. Profesor Regulski to wspiera, że powiaty poprzez to upolitycznienie nie zawsze taką wolę mają. To jest wola ludzi. Powiat to gminy, quasi-związek gmin. Możemy dyskutować na temat jego funkcjonowania, ale musi być ta wola współpracy, bo inaczej będziemy mieli problemy.

Tutaj kolega ze Związku Miast wspomniał, że przecież powiat często nie może zbudować drogi czy podjąć pewnych innych działań inwestycyjnych bez wkładki gminnej, a nam kto da, też musimy to wykorzystać. Wobec tego widzę, że metropolia jest lokomotywą rozwoju – tak. Ale sama lokomotywa jedzie na jałowym biegu, bo muszą być wagony, a wagony to te gminy otaczające, ich wianuszek wokół. Musimy współpracować i musimy ten model współpracy w kolejnej kadencji wypracować, bo jak któryś z panów słusznie zauważył, trudno mówić w najbliższym czasie o zmianie prawa w tym względzie, więc musimy na gruncie prawa, które jest, współpracować i w regionach, i w metropoliach wobec otaczającego otoczenia.

Jeszcze powiem o jednym. Samorządowy Fundusz Solidarności. Mamy wiele zdarzeń losowych, które nas dotyczą. Reprezentuję miasteczko, które było dotknięte takimi zdarzeniami losowymi, kataklizmami i wiem, jak potrzebna jest wtedy solidarność w biedzie. Państwo nasze ma duże potrzeby. Spieramy się tutaj, czy pomoc terenom zalewowym to tylko domena państwa. Państwo powinno pomagać, bo my i tak mamy swoje problemy. Ale zauważmy, że jeden promil z naszych dochodów to jest,

jak się nie pomylę, około 150 milionów zł. A kto szybko daje pieniądze, to dwa razy daje. Mamy te pierwsze potrzeby, które występują. Jakże dobrze w tym miejscu sprawdza się rezerwa subwencji oświatowej 0,6%, dyskutowana przez wielu kolegów, bardzo chętnie by była włączona do ogólnej subwencji. Nie włączajmy. Jak nas wspańiale uratowało te 0,6%, jeśli chodzi o dofinansowanie remontów zalanych szkół. Nie ma dzisiaj problemów. Każdy, kto składa wniosek, otrzymuje dofinansowanie do swoich wielkich potrzeb z tym związanych.

I na koniec jeszcze jedno wyzwanie. W przyszłej kadencji będzie chyba więcej czasu, przynajmniej w Polsce lokalnej, na zajęcie się sprawami nowej jakości w zarządzaniu kadrami, długiem, problemami, ryzykiem. Myślę, że warto to wykorzystać, bo ludzie samorządu, pracownicy samorządowi to jest kapitał Polski nie tylko lokalnej i samorządowej.

Na koniec chciałem podziękować Senatowi, Panie Marszałku, bo jest wielokrotnie miejscem ważnych debat samorządowych. Ważne, aby dla naszego samorządu powstał również nowy twór, jak Instytut Spraw Samorządowych czy Izba Samorządowa. Chodzi o pewną opiekę, mecenat Senatu nad samorządami. To jeszcze zapewne daleka droga, ale pewne instytucjonalne wzmocnienie samorządu, jeśli chodzi o pewne analizy, jest potrzebne.

Dziękuję bardzo Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, panu profesorowi Regulskiemu, bo to jest kawał dobrej roboty na rzecz samorządów. Dziękuję wszystkim partnerom tutaj obecnym z organizacji samorządowych, samorządowcom, bo to jest kapitał naszych wspólnot, kapitał całej Polski. I myślę, że najważniejsze, aby w najbliższym czasie wszyscy samorządowcy działający w Polsce lokalnej i regionalnej, metropolitalnej otrzymali skwitowanie za swą działalność od swoich mieszkańców, bo to skwitowanie to największa nagroda za naszą pracę, niezależnie czy będą dalej oddawać się tej służbie, czy nie. Dziękuję bardzo.

Tadeusz Narkun

Doradca Prezesa Zarządu Związku Powiatów Polskich

Panie Marszałku! Panie Profesorze!

Przede wszystkim przepraszam w imieniu prezesa za jego nieobecność. Tym razem zdecydowały ważne względy osobiste.

Chciałem przekazać panu marszałkowi podziękowania, ponieważ Senat od zawsze jest przyjacielem powiatów i pan marszałek podczas kolejnych zgromadzeń ciągle powtarza: Senat z powiatem, powiat z Se-

natem. I mam nadzieję, że tak będzie dalej. Panu profesorowi natomiast chciałem podziękować już tak trochę osobiście za rok 1990, dzięki któremu mogliśmy podczas pierwszych wolnych wyborów prawdziwie samorządowych odczuć ten powiew wolności, odetchnąć po wielu latach. Tę pierwszą kadencję na pewno wielu z państwa wspomina jako bardzo romantyczną, bo wtedy bardziej pracowaliśmy niż liczyliśmy na efekty polityczne. Był entuzjazm. I to jest w dużej mierze zasługa działań pana profesora.

Teraz przejdę do uwag ogólnych dotyczących tego, jak Związek Powiatów widzi pewne rozwiązania. Była tutaj mowa o tym, że rzeczywiście nasze państwo jest zbyt scentralizowane i za bardzo resortowe. Tu też trzeba powiedzieć, że powiaty, jako najmłodsze dziecko, wspólnie zresztą z województwami, ale jak żaden inny samorząd doświadczyły dyskusji, które zmierzały do tego, że w zasadzie to zaraz po powstaniu warto byłoby je zlikwidować. Na szczęście, mam nadzieję, takich głosów już nie będzie, jakkolwiek ostatni z nich pojawił się nomen omen na kongresie samorządowym jeszcze tej wiosny.

My nikomu nie chcemy niczego odbierać, chcemy współpracować. Jeżeli mówimy o decentralizacji, to jest takie polskie powiedzenie, że jeśli nie wiadomo, o co chodzi, to chodzi o pieniądze, czyli o finanse. Wydaje się, że decentralizację najlepiej jest zacząć od decentralizacji finansów. Do tego prowadzi między innymi wzmocnienie podstaw majątkowych samorządu oraz znaczna decentralizacja dyspozycji środkami publicznymi na rzecz samorządów. Jeżeli większa część budżetu niż obecnie będzie trafiała do samorządów, automatycznie wspomniane resorty będą mniej potrzebne. A zatem powinna nastąpić tam większa redukcja zarówno zatrudnienia, co jest tylko takim efektem ubocznym, ale przede wszystkim zmniejszyć się powinna wtedy centralizacja.

Druga sprawa, która jest bardzo ważna i to wychodziło też w ankiecie, którą nam referował pan profesor, to jest kwestia uporządkowania i uproszczenia przepisów prawnych. Ja sam miałem takie doświadczenie, kiedy jeszcze bezpośrednio pracowałem w samorządzie, że dostałem projekt decyzji wywiedziony z tych samych paragrafów, tylko że były dwa projekty, jeden odmowny, a drugi pozytywny. Póki mamy tak stanowione prawo, to ciężko się nam pracuje i wtedy się wcale nie dziwię, że 48% respondentów odpowiada, że boi się podejmować pewne decyzje z uwagi na prokuratora.

Mówiłem o pierwszej kadencji. Przecież tak po około pierwszym roku pierwszej kadencji gazety pisały, że jest bardzo możliwe, że wiele

zarządów gmin znajdzie się za kratkami, ponieważ robią rzeczy, które nie są uregulowane prawem. Ale tak wtedy trzeba było robić: albo coś zaczynamy, bierzemy to na siebie, albo nie. Teraz, przy bardziej skomplikowanych przepisach, jest to dużo trudniejsze.

Oczywiście, jeśli mówiliśmy o decentralizacji finansów, to w takim razie – przekazanie samorządowi nowych zadań, kompetencji i instytucji oraz ograniczenie celowościowej ingerencji administracji rządowej w działalność samorządową. Zauważmy, że w tej chwili zbyt często taka ingerencja następuje.

Wreszcie – i o tym była mowa na tej sali, to nie jest nic nowego – mianowicie wprowadzenie standardów wykonywania zadań publicznych prowadzonych przez samorząd i powiązanie z nimi rozwiązań finansowych. W tej chwili czekamy ciągle jako samorządowcy na kolejny budżet państwa, ile tam będzie środków na subwencje. A przesunmy to poprzez zwiększenie udziału samorządów w różnych podatkach. Uzyskujemy wtedy narzędzie, które jest narzędziem obiektywnym. Jeżeli mam za mało pieniędzy, to w takim razie prowadzę na swoim terenie taką politykę, żeby zwiększyć podatki. Jeśli je zwiększę, będę miał większy udział, zatem będę mógł lepiej wykonywać zadania.

Skoro była mowa o zbliżających się wyborach, to przecież łatwiej wtedy jest stanąć wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi i powiedzieć: tak, ja nie mogłem tego wykonać, bo nie miałem takich czy innych możliwości, ale już w tej chwili, kiedy mam takie instrumenty finansowe, to dzięki mojej działalności, zwiększeniu liczby przedsiębiorców na naszym terenie itd. mamy większy udział w naszych podatkach, zatem możemy realizować więcej interesujących zadań.

Ponieważ najbliższa ciąża jest koszula, w związku z tym w całym układzie samorządowym chcemy też jednak trochę wzmocnienia roli powiatu, ale wzmocnienia nie poprzez odbieranie naszym kolegom z gmin czy z województw, tylko odwrotnie, poprzez decentralizację zadań i przejmowanie kolejnych, to co również mówiłem, udziałów w podatkach z puli centralnej.

Atrybutem, którego nam w powiatach jeszcze brakuje, jest monokratyczny organ wykonawczy. Prezydenci, wójtowie, burmistrzowie są wybierani w wyborach bezpośrednich. Uważamy, że również można to wprowadzić dla powiatów. Inna jest siła prezydenta, wójta czy burmistrza wybranego w bezpośrednich wyborach, a inna jest siła starosty, który ma bardzo poważne zadania, ale to, że jest starostą, zostało wynegocjowane gdzieś tam przy stolikach w kuluarach politycznych.

Zmniejszenie wielkości okręgów wyborczych do rad powiatów. Uważamy, że bardzo dobrym rozwiązaniem byłyby jednomandatowe okręgi wyborcze, co już tutaj było wspominane. To jest po prostu podstawa.

Tutaj nawiązuję do mojego przedmówcy, mianowicie uważamy, że jeśli pozycja starosty zostałaaby wzmocniona poprzez wybór bezpośredni, to warto byłoby wtedy wprowadzić instytucjonalne formy współdziałania między powiatem a gminami wchodzącymi w jego skład przez na przykład konwent, który by się składał ze starosty i wszystkich wójtów i burmistrzów na terenie danego powiatu i ten konwent wypowiadałby się i decydował o generalnych kierunkach rozwoju danego powiatu.

Co powiatom jeszcze przeszkadza? Oczywiście to jest kwestia potrzeby zespolenia administracji na szczeblu powiatowym. To wyszło teraz, szczególnie w działaniach kryzysowych, kiedy mieliśmy powodzie i inne wypadki. To, że ta administracja, która pierwotnie była zespolona, została rozbita, można powiedzieć rozzespolona, znakomicie niestety ułatwia popełnianie błędów, inaczej – przeszkadza po prostu we właściwym wykonaniu zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

I wreszcie ostatnia sprawa, dostosowanie obszarów działania administracji publicznej do zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Dzisiaj jeszcze tak się zdarza, że niektóre urzędy skarbowe, ZUS, sądy i prokuratura zahaczają swoimi kompetencjami o granice dwóch, trzech powiatów, a czasami nawet przekraczają granice województwa. To nie współgra, jeśli chodzi o sprawne działanie administracji.

Jeszcze raz bardzo serdecznie dziękuję za to, że Senat z powiatem i powiat z Senatem, bo tutaj szczególnie jest to miło powiedzieć.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo.

Mamy dwunastu dyskutantów. Jako pierwszego proszę pana Marka Mirosa, burmistrza Gołdapi.

DYSKUSJA

Marek Miros

Burmistrz Gołdapi

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Szanowni Państwo!

Nie mogło zabraknąć tutaj głosu przedstawiciela dinozaurów polskiego samorządu, skoro jest to konferencja poświęcona dwudziestoleciu, a ja reprezentuję tę stale malejącą grupę dinozaurów. Jest nas dwustu siedemdziesięciu ośmiu wójtów i burmistrzów bez przerwy pełniących te funkcje w swoich gminach, trzydziestu dziewięciu burmistrzów i dwustu trzydziestu dziewięciu wójtów. Burmistrzów jest około 5%, a generalnie jest nas niecałe 11%. To jest tendencja stale malejącej grupy.

Pozwoliłem sobie opracować artykuł, który przesłałem do różnych instytucji. Mam satysfakcję, że pani Joanna Krukowska, która zajęła pierwsze miejsce w konkursie na pracę doktorską, magisterską, licencjacką dotyczącą rozwoju demokracji lokalnej, oparła się w swojej pracy magisterskiej w dużej części na moich materiałach. W tych materiałach wykazuję dwie tendencje. Po pierwsze, malejącą grupę dinozaurów i po drugie, powtarzalność wyborów w latach 2002–2006. To jest na poziomie ponad 2/3 – 68%. Z czego to wynika? Ze zwycięstwa idei bezpośrednich wyborów. Są dwie przyczyny. Po pierwsze, ludzie głosują na twarz, a nie na partię. Trochę nam pomogła Unia Europejska, ponieważ absorbujemy dużą ilość środków.

Kilka bardzo konkretnych spraw. Oczywiście, ja podzielam pogląd, że samorząd terytorialny to jest ogromny sukces Polski, to jest nasz wspólny sukces. Ale wiadomo, że przy takich podsumowaniach trochę obaw trzeba również ujawnić. Apel do parlamentarzystów. Na miłość boską, jeśli poseł Kuchciński i jego otoczenie po raz kolejny zgłosi projekt ustawy o ograniczeniu kadencji do dwóch, to proszę mu wytłumaczyć,

żeby sam sobie przede wszystkim ograniczył, bo to ludzie decydują o naszym wyborze, a nie parlamentarzysta. Jeśli w Gołdapi pięć razy ktoś na mnie głosuje, to nie dlatego, że ja otumaniam skretyniałych ludzi, a pan Kuchciński i jego otoczenie wie lepiej, kto w Gołdapi powinien być burmistrzem, tylko dlatego że ci ludzie, znając moje wady i zalety, po prostu mnie wybierają, i w innych ośrodkach jest tak również. Przeciwnie stawiam się, jako przedstawiciel dinozaurów, tego typu niedobrym dla samorządności pomysłem. Te dwie kadencje to absurdalny pomysł.

Jeszcze jedna sprawa. My jesteśmy jak meduzy. My jesteśmy tak przezroczyści i wszyscy wiedzą, ile zarabiamy, ile nasza żona zarabia itd., itd. Jeżeli więc jesteśmy tak przezroczyści, to ludzie wiedzą, czy nas wybierać, czy nas nie wybierać.

Kolejna sprawa. Przepis który zabrania, szczególnie w małych ośrodkach, zatrudniania w przedsiębiorstwach, wobec których podejmowaliśmy decyzje. Przykład Gołdapi. Dwadzieścia lat temu monokultura ekonomiczna – 45% bezrobocia, dwanaście lat byliśmy na niechlubnym pierwszym miejscu w Polsce, teraz jesteśmy w połowie, bo wykonaliśmy kawał dobrej roboty. Po to, żeby stworzyć miejsca pracy, musiałem zwalniać z podatku od nieruchomości pod specjalną suwalską strefę ekonomiczną. Stworzyliśmy tam tysiąc miejsc pracy. Ale w Gołdapi są to praktycznie jedyne zakłady pracy. Kończąc teraz swoją kadencję – ja będę oczywiście startował – ale teoretycznie, jak przegram, to w żadnym zakładzie pracy w Gołdapi pracy nie dostanę. Przepraszam, muszę się tu nie zgodzić z moim guru, panem profesorem Regulskim, który dowodzi Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, bo fundacja, którą pan reprezentuje, wymyśliła, żeby ten okres z roku karencji przedłużyć do trzech.

Pan profesor Regulski słusznie powiedział, że nie wykorzystujemy kadr samorządowych. Ostatnio miałem zaszczyt i wielki honor zostać udekorowanym przez mojego prezydenta Bronisława Komorowskiego Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski w pałacu prezydenckim. Dlaczego Oficerskim? Poczuję się w pewnym sensie jak oficer. I to jest honorowe wyróżnienie. Tylko że oficer ma przyspieszoną emeryturę, oficer ma inne apanaże itd. Natomiast nas się nie wykorzystuje. Nas po skończonej kadencji, po wyżęciu jak gąbkę, przy tych ustawach zabraniających zatrudnienia nas, w małych miasteczkach nas się nie wykorzystuje. Zmiłujcie się nad tą grupą, parlamentarzysty, i pomyślcie o nas, o odprawach, o przyspieszonych emeryturach. Myśmy dwadzieścia lat Polsce poświęcili.

I ostatni konkret. Patrzę na Tadeusza Wronę, mojego przyjaciela i fantastycznego samorządowca. Swego czasu, jeśli chodzi o referendum, próg wyborczy to było 30%. Później parlament zmienił to na 3/5 udziału w wyborach w tej turze, w której prezydent dał się wybrać. Jest to zły przepis, bo w przypadku Tadeusza Wrony wystarczyło 16% zorganizowanych ciemnych sił, które znakomitego samorządowca wyrzuciły z dobrze funkcjonującego miasta. Przywróćcie próg trzydziestoprocentowy albo przynajmniej próg z pierwszej tury wyborów, kiedy więcej ludzi chodzi głosować.

Bardzo dziękuję. Polecam ten artykuł, który będzie zawieszony na stronie internetowej tej konferencji. Dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję. Teraz pan Tadeusz Wrona. Proszę bardzo.

Tadeusz Wrona

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Wysoka samorządowa izba dzisiejszej konferencji!

Marek Miros mnie w zasadzie tutaj wywołał i nie chciałbym koncentrować państwa na tym przykładzie, lepiej, jak o tym mówią inni. Chciałbym nawiązać do innej kwestii, do kilku tematów, które wpisują się w główny nurt wypowiedzi liderów ogólnopolskich organizacji samorządowych, jak również pana profesora Regulskiego. Pan profesor bardzo słusznie powiedział o tym, że na poziomie lokalnym lokalne komitety wyborcze mają dużo słabszą pozycję wyjściową od komitetów partyjnych i że postępujące upartyjnienie wyborów lokalnych niespecjalnie dobrze służy rozwojowi demokracji lokalnej. Ja bym postawił tutaj jeszcze jedną kropkę nad tą wypowiedzią. Do tego trzeba dołożyć finansowanie z budżetu państwa partii politycznych. A więc my na poziomie lokalnym jako ten samorządowy Dawid ścieramy się z partyjnym Goliatem i mimo to, zgodnie z obliczeniami chociażby Związku Miast Polskich sprzed czterech lat, wygrywa 80% burmistrzów i prezydentów miast z komitetów lokalnych. Ale za jaką cenę? I czy to jest zgodne chociażby z prawami równych wyborów? Myślę, że nie. I trzeba byłoby rozważyć, czy to jest w ogóle zgodne z konstytucją.

Sprawa druga, która powinna być właściwie w każdym gremium bardzo mocno podkreślana, również związana z finansami, a mianowi-

cie VAT odprowadzany od inwestycji komunalnych. Panie Marszałku, to bardzo dziwny przepis, przepis, który ogranicza możliwości rozwoju miast, gmin polskich, powiatów, dlatego że od każdej inwestycji, łącznie z inwestycjami finansowanymi z Unii Europejskiej, odprowadza się dwudziestudwuprocentowy VAT. Żeby to jakoś uzmysłowić, podam konkretny przykład. Przykład z naszego podwórka popularnego programu rządowego dotyczącego budowy boisk, w który bardzo często wchodzimy jako samorządy. Dofinansowanie z Ministerstwa Sportu wynosi 333 tysiące zł. Nikt nie wykonał jeszcze takiego boiska za milion zł. Średnio, jak sprawdzałem, to jest 1 milion 800 tys. Tyle kosztuje takie boisko po przetargu. 333 tysiące wynosi dotacja, a odprowadza się 396 tysięcy zł VAT od tego boiska. Czyli krótko mówiąc, zwrot pieniędzy przez samorząd do budżetu państwa jest wyższy niż dotacja otrzymana z Ministerstwa Sportu. Myślę, że uzmysławia to problemy, z jakimi spotyka się samorząd. Ten VAT powinien być zwrócony samorządowi albo bezpośrednio, albo przynajmniej powinien być stworzony ogólnopolski fundusz inwestycyjny, który wraca w tej czy w innej formie i jest przeznaczany na inwestycje.

Kolejna sprawa, którą poruszył Staszek Bodys i bardzo się cieszę, że to powiedział, mianowicie, kwestia odpadów komunalnych. Otóż państwo polskie jest na tyle słabe, że przez 10 lat lobbyści potrafili zablokować rozwiązania, jakie są we wszystkich krajach Unii Europejskiej. I dzisiaj wiceminister ochrony środowiska mówi, że jeżeli Polska będzie płacić kary Unii Europejskiej, co jest ewidentne, bo do końca roku nie przetworzymy 25% odpadów biodegradowalnych, tylko będziemy dalej wysypywać na wysypiska, to samorząd powinien za to zapłacić, bo jest niesprawny, a nie chce się przyjąć przepisu, który jest blokowany przez lobbystów w Sejmie, że gminy nie mogą być właścicielem odpadów komunalnych.

Dodam jeszcze tylko to, że w miastach na prawach powiatu to te miasta muszą płacić za remont, inwestycje i utrzymanie dróg krajowych, tych, przez które jeździ cała Polska i pół świata.

Na zakończenie chciałbym bardzo serdecznie pana marszałka i wszystkich państwa zaprosić 10 października do Galerii Porczyńskich na wręczenie dorocznych nagród imienia Grzegorza Palki – samorządowych Oskarów. Serdecznie zapraszam jako przewodniczący Ligi Krajowej.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Pan senator Ireneusz Niewiarowski. Proszę bardzo.

Senator Ireneusz Niewiarowski

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Szanowni Państwo!

Przedmówcy mówili o wielu zagrożeniach, o potrzebach samorządu, zadaniach bez środków, odradzającym się centralizmie, restrykcyjnym prawie, krępującym itd. Odnoszę jednak wrażenie, że zbyt mocno podkreślamy zagrożenia zewnętrzne, tak je nazwijmy umownie, i zbyt dużo szans widzimy w postawie centrum. Centrum rozumiem jako parlament i rząd.

Chcę powiedzieć przez to, że rozwój samorządu jest również krępowany przez zagrożenia wynikające z samego samorządu i usunięcie tych zagrożeń daje szansę na rozwój. Mamy tutaj dwóch głównych ojców samorządu. Wyrażam ogromny szacunek i podziw dla panów, ale jednocześnie nawiązuję do stwierdzenia pana profesora dzisiaj: ale ja nie krytykuję samorządu. Chcę powiedzieć, że samorząd to już jest mocna, silna dwudziestoletnia instytucja i nie tylko się nie boi, ale nawet potrzebuje trochę krytyki. I gdyby ta krytyka padła ze strony ojców samorządu, byłaby słuchana i może odegrać ważną rolę.

(Głos z sali: Twórczą.)

I proszę o krytykę.

Co przeszkadza, moim zdaniem. Chociażby postawy wynikające z rutyny, co jest niby normalne, normalnienie, ale często takie postawy powodują, że nie wykorzystujemy możliwości prawnych, które funkcjonują. Mówimy o nowym, lepszym prawie, a dotychczasowe nie jest wykorzystywane.

Sposób sprawowania władzy przez lidera gminy, który wie wszystko najlepiej, który lubi wręczać, darowywać, ale nie lubi dzielić się władzą. Centralizm gminny. Krytykujemy w ogóle, ale nie padło tu określenie „centralizm gminny”. Z tego wynika utracanie różnych inicjatyw. Postrzeganie – przesadzam oczywiście – wszelkich inicjatyw, działań jako czegoś konkurencyjnego, czegoś niedobrego. Warto wspomnieć, jak powstawały lokalne grupy działania. One się już z tego otrząsnęły. Ale ponieważ równolegle występuje słabość społeczeństwa obywatelskiego, to wówczas część, która należy w tej grupie do samorządu, była

zajmowana często przez urzędników poprzez decyzje: to wy tu zajmiecie to miejsce, żeby ktoś tam czasami inny itd. Słabość społeczeństwa obywatelskiego. Niektórzy mówią, że minimalnie aktywni obywatelsko to około 20% społeczeństwa. Do tego trzeba dołożyć coś takiego jak stwierdzenie, że kapitał społeczny zamknięty generalnie u nas występuje w przeciwieństwie do kapitału otwartego. I to widzimy. Jak mamy zagrożenie, jak mamy powodzie, mamy wiele wspaniałych postaw. Ale jak nie ma niebezpieczeństwa...

Powiem tak: między innymi i dlatego trzeba wzmacniać jednostkę pomocniczą. Pan prezydent Grobelny o tym mówił, o jakości życia. Nie chcę tego rozwijać, bo nie ma czasu. Prymat inwestycji i rozwoju a jakość. Dużą szansą jest właśnie rozwój jednostek pomocniczych, które nawiasem mówiąc, powinny się nazywać „samorząd osiedlowy”, „samorząd wiejski”, a nie „jednostka pomocnicza”. Jest potrzeba zbudowania całego systemu wsparcia, o którym nie mogę tu już dzisiaj mówić, bo pan marszałek surowy, więc zakończę jeszcze tym, że potrzeba dobrych rządów wszędzie, także w samorządzie, i takich rządów przede wszystkim, gdzie nie ma sprzeczności między społeczeństwem obywatelskim a samorządem. A najważniejsza i najważniejsza jest relacja władza – obywatel i nie można jej zredukować do poziomu władza – organizacja pozarządowa. Władza – obywatel, dlatego ta inicjatywa, która dzisiaj tutaj padła, jest cenna, ja ją popieram. Szkoda, że nie mogę się pod nią podpisać. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Poproszę pana Kazimierza Barczyka, przewodniczącego Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP.

Kazimierz Barczyk

Przewodniczący Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Szanowni Państwo!

2010 r. to rok „Solidarności” i rok samorządności, bo dwudziesta rocznica powstania samorządu, ale i trzydziesta rocznica powstania „Solidarności”, największego pokojowego obywatelskiego ruchu w dziejach świata. O ojcach była mowa, ale matką odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce jest „Solidarność”. I powinno to słowo paść tutaj wyraźnie.

Teza dwudziesta pierwsza zjazdu „Solidarności” mówiła, że samorządy terytorialne powinny być samodzielne prawnie, organizacyjnie i majątkowo, z osobowością publicznoprawną i podatkami lokalnymi. A więc fundament samorządu został wówczas przesądzony. Nawet 12 grudnia 1981 r. o 22.00 Tadeusz Syryjczyk w imieniu Ośrodka Prac Społeczno-Zawodowych „Solidarności” i Społecznej Rady Legislacyjnej „Solidarności” podczas posiedzenia Komisji Krajowej, na 2 godziny przed wprowadzeniem stanu wojennego, referował projekt demokratycznej ordynacji wyborczej do rad narodowych, bo 5 lutego 1982 kończyła się kadencja rad narodowych. Może z tego powodu też przyspieszono stan wojenny, bo gdyby „Solidarność” weszła również do rad narodowych, na pewno by je wygrała, i w związku z tym bylibyśmy o dziesięć lat wcześniej i mielibyśmy starszy jubileusz odradzającego się samorządu.

Ale przeskoczę z plusquam perfectum do tego, jak było dziesięć lat temu. Pan premier Jerzy Buzek, AWS-Unia Wolności, wykazał się wielką determinacją, żeby wprowadzić drugi i trzeci poziom samorządu: powiaty i województwa. Gdyby samorządy były tak rozdyktowane jak dzisiaj w Komisji Wspólnej rządu i samorządu, prawdopodobnie nie dopuściłyby do powstania powiatu, a województwo samorządowe być może też by nie powstało. A tak przeprowadziliśmy pierwsze w historii Polski w istocie w pełni demokratyczne wybory do samorządu wojewódzkiego. Miałem zaszczyt być wtedy sekretarzem stanu w kancelarii premiera Buzka i jego doradcą oraz sekretarzem w Zarządzie Krajowym RS AWS do spraw Samorządu Terytorialnego, któremu przewodniczył premier Buzek. Pierwszy samorząd wojewódzki, pamiętam, uchwalaliśmy budżet w Małopolsce – 200 milionów zł. Ubiegłoroczny to prawie 2 miliardy zł z funduszami unijnymi. Jaki ogromny skok nastąpił w tym zakresie. Wielu liczyło i liczy nadal na fundusze unijne, ale trzeba powiedzieć, że w Brukseli poważne chmury się zbierają nad możliwościami wspierania naszych programów modernizacyjnych, naszego dalszego skoku cywilizacyjnego, ponieważ Komisja Europejska utworzyła fundusz gwarancyjny dla upadającej Grecji na 110 miliardów euro. Tyle poręczyła. A 110, 120 miliardów to jest roczny budżet Unii Europejskiej. Gdyby zużyto te środki, brakłoby pieniędzy nawet na pracowników Komisji Europejskiej, a co dopiero na pomoc, Fundusz Spójności, fundusze strukturalne. Dalsza w kolejce jest Hiszpania – 400 miliardów euro. Grozi tego rodzaju tąpnięcie. To już jest pięć unijnych budżetów rocznych. W związku z tym Janusz Lewandowski w imieniu Polski, dla dobra Polski i samorządów, postulował, żeby wprowadzić swoisty podatek unijny na wiele nowych

zadań. W tej sytuacji istnieje poważne zagrożenie dla naszych programów modernizacyjnych.

Konieczna jest ustawa metropolitalna, systemy komunikacyjne, jakość życia mieszkańców dużych miast. Po prostu okaże się, że samorząd będzie kontrskuteczny, jeżeli my w tej sprawie nie wesprzemy – przy tej blokadzie, która jest w Komisji Wspólnej rządu i samorządu – powstania ustawy metropolitalnej. Obróci się to w opinii publicznej przeciwko samorządowi. Sprawne państwo, sprawny rząd, sprawny samorząd. Powódź, zagrożenia terrorystyczne – wszystko to pokazuje, że kryterium sprawności i profesjonalizmu musi być coraz ważniejsze i po czasie romantyzmu to będzie decydujące, i to będzie kryterium oceny, czy dobrze załatwiamy sprawy obywateli. Dziękuję.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Włodzimierz Puzyna. Profesor, poseł, teraz i Fundacja Demokracji Lokalnej. Proszę bardzo.

Dr Włodzimierz Puzyna

Rektor Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie

Nie profesor, kiedyś poseł, dzisiaj skromny rektor Wyższej Szkoły Administracji Publicznej, ale zawsze zainteresowany budowaniem mechanizmów samorządnej Polski.

Jestem pod wrażeniem zarówno bogactwa, jak i głębi tych wszystkich rozważań, których wysłuchałem dotąd, ale chciałbym zwrócić uwagę, że jeżeli się zbieramy w kręgu samorządowców, to na ogół perspektywa, z której analizujemy sprawy samorządowe, jest perspektywą wewnętrznego życia samorządu. Myślę, że jeśli chcieć odpowiedzieć na to hasło, które jest tematem dzisiejszego spotkania – wyzwania rozwoju samorządu – to trzeba wyrzeć poza własne podwórko i spróbować spojrzeć na uwarunkowania zewnętrzne, w których funkcjonuje samorząd. My na ogół tego nie robimy. Niestety, czas powoduje, że mogę się ograniczyć do haseł, tych zewnętrznych punktów odniesienia, które powinniśmy mieć w świadomości wytyczając szlaki samorządowe.

Pierwszy zewnętrzny punkt odniesienia, to jest Europa 2020, nowa strategia spójności, która w tej chwili powstaje w Europie. Drugi punkt odniesienia – biała księga Komitetu Regionów, opublikowana w zeszłym

roku, dotycząca wielopasmowego zarządzania w Europie i budująca pewien model partnerskiej współpracy różnych poziomów władz w celu zapewnienia sprawności rządu, a szczególnie sprawności napędzania mechanizmów rozwojowych.

Trzeci, kolejny punkt, to jest Polska 2030, szczególnie z ostatnimi wyzwaniem: sprawne państwo, jeżeli dobrze pamiętam, i budowa kapitału społecznego. Wreszcie diagnoza społeczna, przygotowywana regularnie przez zespół pana profesora Czapińskiego, rocznik 2009.

Jeżeli te wszystkie dokumenty się przestudiuje, to wynika z nich pewien obraz mechanizmów rozwojowych, które powinniśmy mieć w świadomości, jeśli chcemy, żeby samorząd się w te mechanizmy właściwie wpisał. Pierwsze stwierdzenie jest takie, że to właśnie samorząd stanowi podstawowy napęd rozwojowy, zresztą to jest konstatacja Unii Europejskiej. 80% wszystkich pieniędzy następnej perspektywy budżetowej ma zasilić tryby samorządowe.

Druga konstatacja, która dotyczy rozważań rozwojowych, jest taka, że dla skutecznego napędzania rozwoju trzeba zbudować nowy model administracji, administracji, która jest odpowiedzialna za zarządzanie rozwojem i która musi opierać się na innym paradygmacie niż dotychczasowy model administracji. To się nazywa administracja respansywna, to znaczy administracja, która, po pierwsze, słucha, po drugie, informuje, po trzecie, współpracuje z interesariuszami i obywatelami i szybko reaguje. Właśnie na tym polega respansywna administracja, że jest w dobrej komunikacji, korzysta z mądrości otoczenia i szybko reaguje, jeśli pojawią się problemy i z dyskusji publicznej wynikną jakieś sposoby ich rozwiązania.

Jeśli odnieść się do kolejnych dokumentów, które wymieniałem, do „Polski 2030” i do „Diagnozy społecznej 2009”, to wynika z nich konstatacja, że główną barierą rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, niedocenianą i lekceważoną, jest problem niskiej wartości kapitału społecznego. To znaczy, że nie potrafimy ze sobą współpracować. Podstawowy współczynnik pomiaru kapitału społecznego – poziomu wzajemnego zaufania w Polsce to 10%, rekord świata, który praktycznie się od lat nie zmienia. Tylko lekkie fluktuacje się zdarzają.

I jeżeli my tego problemu nie weźmiemy pod uwagę i nie przedstawimy polityki społecznej na takie tory, które by pomnażały kapitał społeczny i żeby służyły jego budowaniu, to profesor Czapiński przewiduje, że mniej więcej za dziesięć lat pogrążymy się w generalnym kryzysie, w tym gospodarczym, który będzie wybiórczo dotykał Polski. To nie będzie

kryzys globalny, tak jak kryzys, który nas dzisiaj dotyka, szczęśliwie, że jakoś nas ominął. To będzie wybiórczy kryzys w Polsce. A więc z tych przesłanek już państwu podanych wynikają pewne zadania związane z polityką samorządu i zadania dla samorządu, z których samorząd powinien sobie zdawać sprawę. Zresztą te hasła już padały. Prezydent Grobelny zwrócił uwagę na to, że samorząd musi być odpowiedzialny za aktywizację obywateli. To nic innego jak budowa kapitału społecznego, czyli wciągnięcie obywateli w tryby współdziałania z władzą. Z tego wynika kilka przesłanek.

Pierwsze hasło, które z tego wynika, jako priorytetowe zadanie stojące przed samorządem i polityką wspierania samorządu czy polityką rozwoju administracji w Polsce, to jest, po pierwsze, wytworzenie wspomnianego modelu administracji respansywnej. Po drugie, postawienie za cel budowy kapitału społecznego. Jeżeli tak się ustawi priorytety, to trzeba wszelkie mechanizmy, które są zapisane w różnych ustawach – albo jeżeli ich nie ma, to je stworzyć – tak przestawić, żeby one sprzyjały właśnie temu procesowi.

Mam całą listę rzeczy, które można by zrobić. Nie będę jej powtarzał, ale sądzę, że powinniśmy się do tego zabrać właśnie w polu naszych rozważań dotyczących samorządu.

Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę na jedno. Rzeczywiście, w ramach budowy kapitału społecznego mieści się także współpraca między gminami a powiatami, mieści się także metropolia widziana właśnie funkcjonalnie, mieści się też to, o czym mówił pan senator Niewiarowski – to jest szalenie ważne – upodmiotowienie tych najniższych szczebli samorządu. Mieści się także rodzina, bo to jest pierwsze źródło kapitału społecznego. Nie chciałbym tego tematu rozwijać. Tu jest cały szereg zadań natury legislacyjnej, bo nam brakuje pewnych procedur. My się ograniczamy dotąd do statycznego opisu, organizacyjnego, strukturalnego różnych tworów samorządowych, brakuje zaś w naszej legislacyjnej twórczości opisanie fizjologii działania tych instytucji. Tak więc gdyby do tego opisu ustrojowego statycznego dołożyć opisy pewnych procedur, chociażby procedur budowania strategii na poziomie lokalnym, tak jak to zrobiono w odniesieniu do poziomu państwa i regionalnego, to byłby już jeden z prostych sposobów na to, żeby przestawić tryby na budowę kapitału społecznego, powstającego wtedy bardziej efektywnie.

Na zakończenie chciałbym powiedzieć, że niestety, jeśli chodzi o wszystkie rozwiązania, o które samorząd już się dopomina od dawna, typu ustawa o metropoliach czy inne ustawy, o których się mówi już

od dość dawna, choćby ustawa opisująca najniższy poziom samorządu, czyli samorząd sołecki, to tego się nie da zrobić z dnia na dzień, prosząc najmądrzejszych nawet profesorów, żeby coś napisali. Przecież ustawa o funduszu sołeckim to jest bubel, niczego nie rozwiązuje. To daje trochę pieniędzy, ale nie rozwiązuje problemu napędu lokalnej społeczności.

Propozycje zawarte w ustawie o metropoliach, która już powstawała w kilku miejscach, to też były bardzo nieudane rozwiązania. Żeby to zrobić skutecznie, trzeba uruchomić całą mądrość, która ma wiele źródeł i wiele zasobów w Polsce i wykorzystać chociażby program operacyjny „Kapitał ludzki” z projektami innowacyjnymi. Jest takie narzędzie. Gdyby więc dać pieniądze, wytyczyć szlaki i pozwolić na eksperymenty w skali lokalnej grupom, które są zaangażowane i chcą się spróbować zmierzyć z rzeczywistością, to tym trybem można by wygenerować ustawy, które miałyby sens i byłyby zakorzenione w tej rzeczywistości. Ale niestety, tematy tych programów i projektów innowacyjnych są na tyle wąsko określone, że nie dają szansy nawet na uruchomienie tych zasobów mądrości, które mamy. Liczę na to, że pan marszałek zechce i tę perspektywę w pracach tego forum samorządowego uwzględnić, bo wydaje mi się, że bez niej będziemy tak jak załoga okrętu podwodnego, która wie, jak kręcić korbką, która należy do bezpośredniego zadania, ale nie wie, dokąd okręt płynie. A to by warto też sobie wyjaśnić.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Chciałem powiedzieć, że te wszystkie uwagi, nawet jeżeli państwo je skrótowo przedstawiają, chciałbym dostać na piśmie, bo naprawdę niektóre z nich będą podstawą konkretnych działań.

Sens tych uwag nie polega na tym, żebyśmy je wypowiedzieli w debacie i potem zapomnieli o nich, my chcemy naprawdę rozpocząć pewne działania konkretne. Oczywiście są tu sprzeczności interesów, żeby nie było wątpliwości. Są różne perspektywy, zderzenie perspektyw, ale muszą być potem pewne konkretne rzeczy, o których na przykład mówił Włodzimierz Puzyna.

Teraz proszę pana Józefa Kapaona ze stowarzyszenia Rzeczpospolita Norwidowska.

Józef Kapaon

Stowarzyszenie Rzeczpospolita Norwidowska

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Szanowni Zebrani!

Chciałbym powiedzieć o szansach i barierach rozwoju samorządności na podstawie własnego życia, czyli świadectwo z życia.

W 1981 r. zakładałam „Solidarność” Rolników Indywidualnych w małej gminie Strachówka, powiat Wołomin. Stan wojenny mnie wypędza. Wracam w 1989 r. z rodziną, bezrobotny, wierząc, że restrukturyzacja kraju znajdzie dla mnie miejsce. Zostaję wójtem pierwszej kadencji samorządu. W 1994 r. przegrywam wybory i od tej chwili jestem zupełnie gminie niepotrzebny. Ani razu mnie nikt nie poprosił nawet na rozmowę do gminy. Stałem się wrogiem publicznym numer jeden. Moja żona przez rok starała się o to, żeby mogła skorzystać z prawa startowania w konkursie na dyrektora szkoły. Sami sobie takich problemów w małych samorządach nie jesteśmy w stanie rozwiązać. Dlatego chcę zwrócić uwagę na styk samorządność a demokracja. Jak to się ma do siebie? Ponieważ mogą istnieć małe gminy, w których przez szesnaście lat panuje nieoświecony despotyzm i demokracja niewiele tam może wskórać.

Natomiast miałem szczęście, że w pierwszej kadencji byłem w rejonie Mińska Mazowieckiego i tam burmistrz natychmiast zwołał wszystkich wójtów z terenów wiejskich i wyjaśniał, że miasto ich potrzebuje, a oni potrzebują miasta i że muszą się uzupełniać. Potem to w ogóle znikło. I dzisiaj słyszę o związkach metropolitalnych, tam gdzie wielkie metropolie potrzebują tych gmin. Gdyby to funkcjonowało, to prawdopodobnie taka osoba jak ja nie byłaby w takiej sytuacji, bo wierzę, że na sali są ci, którzy odnieśli sukces, ale ja doświadczyłem wielu porażek w kolejnych wyborach do różnych szczebli samorządu. Ciągłe jestem odrzucany, ciągle przegrywam, ale samorząd to są ci wygrani i ci przegrani. Jak korzystać z tej mądrości, którą już posiadamy?

Przywraca trochę nadzieję ten związek metropolitalny, który potrzebuje gmin, bo także pomyślałem o takiej analogii – gmina jest w ustawie samorządowej definiowana jako wspólnota samorządowa mieszkańców i terytorium. Polska to w takim razie też mieszkańcy i terytorium. Skoro 40% mieszka na terenach metropolii i będzie ich coraz więcej, to w takim razie, żeby Polska była Polską, potrzebuje współpracy z terenem, na którym jest mało ludzi, ale jest teren. Co to znaczy? Jak to rozwijać? I jak zapewnić i jakimi mechanizmami, żeby wielcy wygrani nie zdeptali

tych małych, żeby wielkie instytucje albo organizacje były też ochroną tych małych przegranych gmin, żeby partykularne z ogólnym się potrzebowało. Cyprian Kamil Norwid, nasz patron, powiedział, co to jest ojczyzna. Jest to miejsce, w którym najmilej spocząć i umrzeć, jeśli całe życie pracowało się wytrwale dla dobra ludzkości, że patriotyzm i szczęście to jest procent od szczęścia ludzkości. A więc tak wielkie idee ogólne odnajduję w samorządzie. I musiałem to tu powiedzieć wobec tuzów myśli samorządowej, bo jestem z bardzo małej gminy. Bardzo serdecznie dziękuję.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo.

Teraz sołtys z gminy Zduńska Wola, pan Jan Tobiasz.

Jan Tobiasz

Sołtys wsi Suchoczasy, gmina Zduńska Wola

Dziękuję bardzo.

Słuchałem tu tylko samych wielkich słów dotyczących samorządności. Ja jako sołtys wsi Suchoczasy, gmina Zduńska Wola, twierdzę następująco: samorządy, poczynawszy od powiatów po województwa, nie znają ustawy o samorządzie, nie znają ustawy – Prawo wodne, nie znają ustawy o ochronie środowiska, na niczym się nie znają, naprawdę, mówię to jako sołtys. Zwracałem się do pana senatora, do pana profesora z prośbą, żeby można było wprowadzić w Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z konstytucją, równość mieszkańców wsi i mieszkańców miasta. Jako przykład mogę podać program rozwoju regionalnego województwa łódzkiego, gdzie bardzo wyraźnie na stronie 35 jest napisane: „dotyczy tylko mieszkańców miasta”. Czyli na wsi nie ma ludzi? Są ludzie. Czy jest łamana konstytucja? Jest łamana konstytucja.

Jako sołtys wsi osiągnąłem to tylko dzięki temu, że nie współpracowałem z samorządem. Moja wieś to jedyna wieś w Polsce, która ma zero procent bezrobocia, ma porobione chodniki, drogi, założone wodociągi, wszystko jest. Mamy problemy z wyrażeniem zgody przez mieszkańców na kładzenie asfaltu, powtarzam, żeby mieszkańcy wyrazili zgodę, czy chcą, żeby był robiony asfalt w gminie. Nie chcą. (*brak nagrania*) ... nie chcą, ponieważ jest taka tendencja, proszę wziąć pod uwagę, to jest środowisko wiejskie współpracujące, ale władze samorządowe czynią

wszystko, żeby nic nie robić. Nie ma tej współpracy mieszkańców wsi z samorządem.

W województwie łódzkim bardzo dobra jest współpraca natomiast z urzędem marszałkowskim. Proszę sobie wyobrazić, że marszałek sejmiku wojewódzkiego jest gotowy uruchomić tak zwany telefon sołecki, powtarzam, telefon sołecki, czyli urząd marszałkowski i telefon sołecki. Tego nigdzie nie ma. Jest współpraca wsi z urzędem marszałkowskim.

I na zakończenie prosba, żeby zająć się znajomością zakresu obowiązków powiatu, zakresu obowiązków urzędów gminy i zakresu obowiązków urzędu wojewódzkiego, ponieważ te przepisy, które mówią o obowiązkach i stosunku do mieszkańców, są łamane. Mogę w każdej chwili to potwierdzić dokumentami. Mam też prośbę do pana profesora o opracowanie wniosku, żeby fundusz sołecki mógł być podstawą do składania wniosków dotyczących programu operacyjnego „Kapitał ludzki”.

Druga sprawa, bo mówimy o samorządzie. Wiem doskonale, na czym polegają wybory samorządowej. Wójt gminy robi inwestycje tam, gdzie jest największa wieś, ponieważ tam się wygrywa. Jeżeli tam mieszka tysiąc mieszkańców, on wyda tam 1 milion zł, to ma 10% głosów, czyli sto głosów. Jeżeli zaś da na jakąś inwestycję w sołectwie, które ma na przykład dwustu czy pięćdziesięciu mieszkańców, to ma bardzo mały procent głosów. I analizując wszystkie kampanie wyborcze zobaczymy, że wójtowie gmin prowadzą inwestycje tam, gdzie są duże wsie. Jeśli więc chodzi o okręgi wyborcze, dobrze, żeby była ustawa mówiąca o tym, żeby nie można było sołectw o bardzo małej liczbie mieszkańców łączyć z sołectwami o dużej liczbie mieszkańców, bo nigdy nie będzie wybrany żaden radny z tych małych sołectw. I zawsze będzie tak, że wchodzi tylko te osoby, które mają wejść, a nie ma demokracji. Nie wchodzi osoby, które mieszkają w innych sołectwach, w mniejszych miejscowościach i nie ma tej współpracy.

I na tym polega wielokadencyjność wyborów wójtów i radnych. I to jest tak zwany zamknięty krąg, zamknięta samorządność, wewnętrzna, ale nie zewnętrzna. O takiej sytuacji mówi sołtys, który jako jeden z pierwszych z pomocą komitetów obywatelskich tworzył samorządność, organizował, bez żadnych wytycznych, bez żadnych wskazówek, bez żadnych pouczeń, tylko tak od siebie, po swojemu, że tak trzeba robić i było robione. Dzisiaj żałuję i zadaję sobie pytanie, dlaczego nie byłem taki cwany i nie stworzyłem swojego komitetu wyborczego, dlaczego nie stworzyłem swojej kliki, dlaczego nie stworzyłem swojego układu,

a wierzyłem ludziom, ponieważ mam szacunek dla ludzi mądrych, rzetelnych, sumiennych, tak jak w sporcie. Jest Adam Małysz. Ma wyniki? Ma. Ma osiągnięcia? Ma. To mu życzymy, żeby miał jak największe i mam do niego szacunek. Tak samo jest tutaj, w samorządach. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Teraz zabierze głos pan senator Janusz Sepioł.

Senator Janusz Sepioł

Mamy rok jubileuszu, w związku z czym też wiele akademii. I dzisiaj też parę przemówień mieliśmy wyraźnie jubileuszowo-akademijnych, które zresztą znaleźliśmy już z innych takich spotkań. Trochę nam zabrakło czasu na dyskusję. A ja chciałem odejść od atmosfery świętowania sukcesów. One są bezsprzeczne, to jest kawał życiorysu każdego z nas, ale samorząd ma też porażki. Podam przykłady.

Planowanie przestrzenne zadaniem własnym gminy. Jaki jest stan przestrzeni? I to nie jest porażka tylko w sensie stanu, jaki mamy po dwudziestu latach, ale to jest także dowód, że środowisko samorządowe ani nie potrafiło wymóc regulacji w tym zakresie, ani samo przedstawić kontrpropozycji. Jest wiele naprawdę poważnych bolączek. Ja może tylko powiem o paru związanych z samorządem województwa.

Przed wszystkim w momencie, kiedy województwo zaczęło dysponować środkami unijnymi, powstała zależność pozostałych samorządów i w wielu miejscach klientelizm, który w ogóle nigdy nie przyszedł do głowy twórcom ustawy zakładającym niezależność trzech rodzajów samorządów. Mamy ordynację wyborczą, która przy relatywnie małych sejmikach powoduje, że są powiaty, które nie miały radnego wojewódzkiego i już pewnie nigdy mieć go nie będą. Takich problemów jest więcej. Wiele tutaj już sygnalizowano.

Chciałbym zmierzać tylko do konkluzji. Otóż uważam, że właśnie w tym roku dwudziestolecia jest czas, żeby zacząć poważną analizę, co naprawdę funkcjonuje, jak się rzeczy mają i czy są obszary, gdzie potrzebne są zmiany zasadnicze. Chciałbym nawiązać do tego, co powiedział pan poseł Puzyna. Musimy dokonać diagnozy, czy rozwiązania ustrojowe, które posiadamy, są adekwatne do wyzwań, przed którymi stoimy. Obawiam się, że metoda konferencji, jeszcze takich jubileuszowych, to nie jest droga dojścia do właściwych rezultatów. Potrzebujemy poważ-

nej białej księgi, i to takiej, powiedziałbym, obszarowej, crossowej. Czy rozwiązania finansowe odpowiadają wyzwaniom, przed którymi stoją samorządy? Jak to wygląda w zakresie na przykład polityki ekologicznej? Jak funkcjonują systemy wyborcze, jakie są ich konsekwencje? Trzeba porównać z krajami wyszehradzkimi, które robiły reformy właściwie razem z nami. Potrzebujemy poważnej diagnozy, a wtedy po takich białych księgach zastanowimy się nad księgami zielonymi i może nowymi rozwiązaniami ustawowymi. Dziękuję.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję, Panie Senatorze.

Pani Jolanta Piotrowska, burmistrz Giżycka. Proszę bardzo.

Jolanta Piotrowska Burmistrz Giżycka

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Drodzy Państwo!

Chcę poruszyć modny temat, ale z którego nic nie wynika. Ja się specjalnie zapisałam nieco dalej, a właściwie pod koniec listy, żeby pokazać miejsce kobiet na listach wyborczych do samorządu. Otóż reprezentuję Samorządowe Forum Kobiet Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów Miast, nad którym wspaniałą opiekę roztoczyła Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, za co bardzo dziękujemy. Musimy natomiast sobie zdać sprawę z jednego. 50% społeczeństwa stanowią kobiety, ale są rady gmin, rady powiatów, gdzie nie ma ani jednej kobiety, więc praktycznie tematy, które nas jako kobiety interesują, w ogóle nie są poruszane albo są poruszane tak, jak rozumieją je mężczyźni. Jest to problem bardzo szeroko omawiany publicznie, ale mówiliśmy o tym, jak zaktywizować społeczeństwo, a warto pomyśleć, jak zaktywizować kobiety. Do mnie bardzo dużo kobiet się zgłasza i mówią, że chciałyby wystartować na radną, ale nie wiedzą, jak to zrobić. Ale zgłaszają się do mnie i ja im powiem. Do mężczyzn jest im trudniej. Jeśli mamy konferencje w różnych miastach, tam przychodzą kobiety i radzą się, jak wystartować na radną, bo im łatwiej zgłosić się do kobiety. Może więc pomyślny, jak, panowie, w waszych miastach zaktywizować kobiety, bo prawdą jest, one nie chcą startować, więc jak je zaktywizować, żeby chciały to zrobić. Zauważmy, im wyższy szczebel samorządu, tym mniej kobiet jest w samorządzie. Niecałe 8%, nieco ponad dwieście na

dwa i pół tysiąca gmin. Żadnego marszałka. Chyba siedem pań, które pełnią funkcję starosty.

(*Głos z sali*: Prezydent Warszawy.)

To prezydent. Tu mówimy o wójtach, burmistrzach, prezydentach. Trzy panie prezydent, trzy w Polsce. W zarządach województw są kobiety, wspaniałe, pracowite, ale żadna z nich nie jest marszałkiem, bo wszystkie województwa są zdominowane przez mężczyzn. To jest bardzo niepopularny temat, szczególnie w środowiskach, które są zdominowane przez mężczyzn, a samorząd, jak dotychczas, jest. Nie trzeba tutaj specjalnie wymyślać nie wiadomo czego, ale jest Europejska Karta Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym, którą można adaptować do polskich warunków, to było tworzone w Unii Europejskiej. Brałyśmy tam udział z ramienia Związku Miast Polskich. Można stworzyć coś własnego, ale takiego, co by pomogło kobietom rządzić i uczestniczyć we władzy na różnych szczeblach.

Współpraca samorządów. Dużo dzisiaj mówiliśmy o współpracy samorządów. Powiem tak. Samorządy świetnie sobie radzą i współpracują w nieszczęściu – przykład powodzie – albo jak osiągają sukces. Ja to zauważyłam na przykładzie hasła „Mazury – cud natury”, jako że reprezentuję Giżycko. My do tej pory konkurowaliśmy w każdej dziedzinie, a szczególnie w promocji. A teraz się zjednoczyliśmy, bo osiągnęliśmy sukces. A może wymyślimy, co zrobić, żeby na co dzień dobrze współpracować. Dziękuję.

I jeszcze jedno. Kobiety są kompetentne, pracowite i zdyscyplinowane. Tak są postrzegane. To wynika z badań.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

I kolejna pani burmistrz. Tym razem miasta Wieruszowa, pani Iwona Szkopińska. Proszę bardzo.

Iwona Szkopińska Burmistrz Wieruszowa

Szanowny Panie Marszałku! Panie Profesorze! Szanowni Państwo!

W tym roku wszystkie samorządy obchodzą dwudziestolecie, podsumowują, wyciągają wnioski z historii, a tutaj należą się wielkie ukłony panu profesorowi, dwanaście postulatów do realizacji, do analizy, do dyskusji. Ostatnie najważniejsze: Polska będzie się rozwijać, jak będzie

się rozwijać samorządność. I zarówno samorządność jako jakość władzy publicznej, ale i samorządność przede wszystkim jako obywatel.

Niektórzy z nas piastują funkcję dwie, trzy kadencje, niektórzy, jak tu kolega mówił – pięć. I co zauważamy? Że im dalej w las, tym jest lepiej. Nasze społeczeństwo nie żąda, bo nie można mówić że żąda, ono wymaga. Ma prawo wymagać, a my jesteśmy od tego, żeby to zrealizować. I jak są trudności i mamy dwadzieścia lat podsumowań, to na pewno trzeba przyjrzeć się – a w takiej fantastycznej Izbie ja jeszcze nigdy nie zabierałam głosu – najważniejszej dla samorządu, bo faktycznie inicjującej – czy nie za mało jest w konstytucji o samorządzie. Bo tam są tylko trzy małe artykuły, a przecież jest Komisja Wspólna rządu i samorządu, a może jeszcze i w Senacie, i w Sejmie powinna być taka komisja samorządowa...

(Głos z sali: Jest.)

Ale oddzielnie z senatorów i posłów, a chodzi o to, żeby była wspólna. Ja bardzo przepraszam, po prostu prawo się tutaj tworzy i nikt go nie rozumie. Wczoraj inżynier, specjalista od dróg mówi mi, że ma trzysta siedemdziesiąt dwa uzgodnienia do drogi krajowej, ważnej. I mówi, że tego nie rozumie. Odpowiedziałam mu, że ja też nie rozumiem, czemu to ma służyć. To tak tylko przykładem. Takie jest prawo. Przykro. To prawo bardzo utrudnia nam życie, dlatego trzeba wrócić do źródeł. Pierwsze podejście do samorządu terytorialnego to była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Tam właśnie było powiedziane, że w komisjach rady mogą być inni obywatele, ciała doradcze, że mogliśmy tworzyć, a nie tylko radny. Trzeba sprawić, żeby przy radzie miejskiej, radzie gminy mogły działać ciała doradcze, sołtysi na przykład. Widzimy, że społeczeństwo się starzeje, coraz więcej jest osób starszych, ale jest i młodość, młodość, którą dwudziestoletni samorząd nie do końca zauważa. Moglibyśmy tworzyć forum młodych, forum rady starszych, radę współpracy organizacji pozarządowych. To robimy. Ale organizacje pozarządowe są tematyczne, a ludzie mają inicjatywy. I powinniśmy wszystko robić, żeby zrealizować te dobre inicjatywy. Przykład wczorajszy: Chcemy parking przy cmentarzu. Pani burmistrz, to jest dla nas najważniejsze. No, parking przy cmentarzu. No tak, jest potrzebny. I musimy stosować łamańce prawne, żeby parking przy cmentarzu przy drodze wojewódzkiej mógł powstać. Można to zrobić zgodnie z prawem omijając prawo. Niesamowita sprawa. Czyli jesteśmy władzą w samorządzie dla omijania prawa. Nie tak być powinno. Nie o taką samorządność walczyliśmy.

Żebyśmy mogli powoływać ciała doradcze (*brak nagrania*). Musimy mieć w tym zakresie dowolność. Powinniśmy również, jest to ważne, po dwudziestu latach zrobić remanent, bo nawet zadania się dziś inaczej nazywają. Gdy zaczynaliśmy, ja pamiętam, miałam dwadzieścia kilka lat i ktoś mi zaufał. Zostałam zastępcą burmistrza. To szok. I dzisiaj my musimy zaufać młodym, stworzyć warunki, żeby działać przy młodych i żeby oni nam pomogli wykreować nawet nowe zadania, nowe pomysły. I ten remanent jest niezbędny. Chwała panu profesorowi, że są tezy do tego układania spraw.

Co jest jeszcze dla nas ważne? Metropolie są ważne i wsie. I dostępność, bo ludzie będą pracować w miastach, ale chcą żyć spokojnie.

Na końcu chciałam powiedzieć, że przegraliśmy kilka spraw i trzeba też o tym powiedzieć. Przegraliśmy to, że zmniejszono liczbę radnych. Następna sprawa, jaką przegraliśmy w prawie, to to, że straciliśmy mandaty za oświadczenia majątkowe mężów i żon. I Trybunał Konstytucyjny przywrócił wiarę wyborom. Tragedia się wtedy zdarzyła, bo mnie akurat to dotknęło i bym nie kandydowała, gdyby trybunał orzekł inaczej.

I jeszcze jedno, niegodne to władzy publicznej, aby tzw. trzynastkę dla samorządowców, przepraszam, że o tym mówię, wnioskować u Rzecznika Praw Obywatelskich, a później rozstrzygał to trybunał, bo to nie jest godne władzy publicznej demokratycznego państwa. Uważam, że godność organu, obojętnie czy marszałek też będzie kiedyś jednoosobowo wybierany, czy godność wójta, burmistrza, który pełni funkcje dwie czy trzy kadencje, powinna też polegać, jak sądzę, na tym, że jeśli przegra wybory lub nie będzie kandydował, to żeby przez swoją miejscowość mógł iść z podniesioną głową i żeby państwo o nim pamiętało, a jeśli nie, to obligatoryjnie powinna pamiętać rada gminy. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo, Pani Burmistrz.

Dwóch ostatnich mówców: Adam Aduszkiewicz, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, i potem Andrzej Porawski.

Adam Aduszkiewicz

Prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Szanowni Państwo!

W kilku wypowiedziach pojawił się wątek społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego, w takim bardzo szerokim planie. Ja chciałem powiedzieć o pewnym konkretnym wymiarze i społeczeństwa obywatelskich, i budowania kapitału społecznego w gminach, mianowicie o budowaniu dialogu społecznego i o budowaniu partycypacji społecznej. Tych kwestii dotyczy najnowszy raport Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Wnioski z tego raportu zostały opublikowane w ubiegłym tygodniu, 28 września, jako dodatek do „Gazety Wyborczej”.

Mówię o tym raporcie z trzech powodów. Po pierwsze, bo chcę go państwu zarekomendować. Myślę, że jest to znakomity materiał i mówi o bardzo wielu niezwykle istotnych dla rozwoju samorządności kwestiach. To po pierwsze. Po drugie, chciałem powiedzieć o kilku istotnych wnioskach, które raport pozwolił sformułować. Raport pokazuje cały szereg dobrych praktyk, dotyczących budowania dialogu i budowania partycypacji społecznej. Raport opiera się na badaniach przeprowadzonych w ponad stu gminach. To są gminy, które od kilku lat uczestniczą w tym dużym projekcie prowadzonym przez fundację, w projekcie „Przejrzysta Polska”. Oparty jest więc na solidnej empirycznej podstawie.

Raport pokazuje, że jest w Polsce taka forpochta gmin, w których samorządy inwestują i czas, i uwagę, i środki w to, żeby tworzyć warunki do dialogu społecznego, żeby spotykać się z partnerami społecznymi, żeby angażować lokalną społeczność w podejmowane przez siebie decyzje. Są takie gminy, których włodarzom zależy na tym, żeby nie podejmować decyzji w zaciszu gabinetów czy przy jakimś niewidocznym dla innych stolików, ale żeby podejmować je jawnie, wobec ludzi, pośród których się żyje, żeby oni uczestniczyli w tym, żeby byli uczestnikami procesu decyzyjnego. I to jest jasna i mocna strona raportu. Ale raport pokazuje również ograniczenia w dialogu społecznym i ograniczenia partycypacji społecznej.

Krótko powiem o wnioskach. Co przeszkadza w prowadzeniu dialogu w obrębie gmin, co blokuje partycypację społeczną? Blokuje, po pierwsze, niewystarczająca wielkość środków finansowych, przeznaczanych przez samorząd na działalność organizacji społecznych. Blokuje brak dobrej komunikacji społecznej w gminie czy w powiecie. Brak dialogu między samorządem i mieszkańcami. Blokuje – powiedzmy o drugiej

stronie tego procesu – mała aktywność organizacji pozarządowych. Blokuje niewielki udział mieszkańców w konsultacjach społecznych. Blokadą istotną i ograniczającą dialog społeczny są dane zawarte na stronach urzędu i biur informacji publicznej, które są mało przejrzyste, które sprawiają problem organizacjom, mieszkańcom w dostępie do informacji, zamiast ten dostęp ułatwiać, jakby wynikało z ich definicji. Blokuje ten dialog brak na stronach urzędu wykazu organizacji pozarządowych. Blokadą są w niewielkim stopniu realizowane projekty partnerskie z organizacjami pozarządowymi. Blokadą jest niedostateczny monitoring rocznych programów do spraw współpracy. Taką blokadą jest niewystarczający poziom wiedzy na temat partycypacji pośród przedstawicieli organizacji pozarządowych, niewielki udział w konsultacjach i spotkaniach inicjowanych przez samorząd.

Mówię o tym, żeby pokazać, że kapitał społeczny i budowanie społeczeństwa obywatelskiego ma swój konkretny, praktyczny, organizacyjny wymiar. I zależy nie tylko od takich wzniosłych przekonań, ale zależy od konkretnej, codziennej, systematycznej pracy, od zaangażowania w rozwiązywanie konkretnych problemów, chęci zaangażowania się i umiejętności zaangażowania się w tego rodzaju problemach. I myślę sobie, że skoro mamy jubileuszową konferencję na dwudziestolecie samorządności, to na jubileusz można patrzeć jako na podsumowanie, jako na zamknięcie jakiegoś procesu, ale warto na jubileusz spojrzeć jako na otwarcie procesów. I myślę, że pomysł i inicjatywa, żeby przy Senacie powstało forum samorządowe, to jest właśnie wyraz takiego podejścia do naszej konferencji, żeby ona coś inicjowała i rozpoczynała. Jeśli uda się zainicjować i rozpocząć działanie forum, to myślę, że jednym z fundamentalnych nurtów działalności tego forum. Obok niezwykle istotnych kwestii ekonomicznych i prawnych powinien być nurt budowy dialogu społecznego w samorządach, premiowanie i wspieranie wszelkiego rodzaju postaw i działań, które właśnie ten dialog budują. Bo cóż innego jak nie ten dialog jest siłą napędową samorządności, samorządności, bez której nie będzie samorządów.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Panie Prezesie, dziękuję bardzo.

Teraz zapraszam Andrzeja Porawskiego.

Andrzej Porawski

Związek Miast Polskich

Panie Marszałku! Panie Profesorze!

Najpierw odpowiedź legislacyjna. W Indiach w samorządowej ordynacji wyborczej, jednomandatowe okręgi wyborcze, jest taki przepis, że do 30% miejsc mogą kandydować tylko kobiety, a do pozostałych 70% zarówno kobiety, jak i mężczyźni.

Bardzo dziękuję za dobry głos pani burmistrz Szkopińskiej. Chcę powiedzieć, że warto oczywiście pisać białą księgę, zastanawiać się, jak to wszystko modernizować, ale warto spowodować, żeby było mniej barier. Te bariery rosły przez tych dwadzieścia lat, co dzisiaj wynikało z większości wypowiedzi na tej sali. Otóż te bariery rosną także z tego powodu, że Senat nie wypełnia swojej podstawowej funkcji, nie jest izbą samorządową i nie pilnuje legislacji. Te knoty, które ograniczają samorządność, przechodzą przez obie Izby, a Senat do tych zadań, które tu są wymienione, co powinien robić w ramach tego forum, powinien jeszcze pilnować, czy tych kilka artykułów w konstytucji jest przestrzeganych. Czy te ustawy nas nadmiernie nie krępują? Czy porażka w gospodarce przestrzennej, o której mówił pan senator Sepioł, nie jest wynikiem przede wszystkim błędnej legislacji? Ta ustawa przeciwko ustawie z 2003 r., która zniosła dwie trzecie planów i wprowadziła decyzję administracyjną zamiast planu, czy w miejsce planu, to najbardziej korupcjogenny przepis w dziejach dwudziestoletniej młodej Polski, walczącej rzekomo z korupcją. Tylko Związek Miast Polskich protestował przeciwko temu przepisowi, a powinien protestować Związek Miast Polskich i Senat. Senat powinien próbować to zablokować.

Niedawno rząd zgłosił projekt ustawy, który przywracał możliwość czy wprowadzał możliwość zlecania podmiotom utworzonym przez samorząd zgodnie z prawem, w ramach ustawy o gospodarce komunalnej, realizacji zadań bez przetargu. Sejm to zmienił. Myśmy interweniowali w Senacie, ale przyszedł poseł Chlebowski i przekabacił część senatorów i sprawa w Senacie niestety nie przeszła. Więc gorący apel do Senatu, żeby pilnował.

Ostatnie zdanie. Jest sposób, aby zrealizować ostatni niezrealizowany punkt programu „Samorządna Rzeczpospolita” z Gdańska. Ten niezrealizowany punkt mówi o Senacie jako Izbie samorządowej. Oczywiście, tak radykalna zmiana wymagałaby zmiany konstytucji,

ale bez zmiany konstytucji można znieść zakaz kandydowania dla samorządowców do Senatu. Gdyby znieść zakaz kandydowania, zakaz łączenia mandatu samorządowego z senackim, to szybko niektórzy siedzący na tej sali znaleźliby się, mam nadzieję, w tej Izbie i wtedy Senat byłby chociaż częściowo Izbą samorządową. Dziękuję.

PODSUMOWANIE KONFERENCJI

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Chciałbym bardzo serdecznie podziękować za wystąpienia i głosy w dyskusji.

Podczas konferencji pojawiły się elementy rocznicowe. Mamy przecież dwudziestolecie. Najważniejsze jest jednak to, co mamy zrobić w przyszłości, powiedzenie, co szwankuje zarówno w zewnętrznym otoczeniu, jak i w pracy samych samorządów, bo nie jest tak, żeby samorządy były bez winy. Tutaj znakomicie to pokazywano. Było kilka znakomitych głosów idących właśnie w tym kierunku, żeby pokazać, co można zrobić i co może zrobić na przykład Senat. Jest tu kilka idei. Przede wszystkim taka, że samorząd to jest organizacja społeczeństwa, wspólnoty. To nie jest tylko władza publiczna. To jest rzecz jak gdyby podstawowa. Podobało mi się kilka określeń, nie chcę ich wszystkich przytaczać, ta respansywna administracja, o której mówiono. Tam na przykład ta idea, żeby tak było, że wszystkie ustawy mają moc sprawczą specustaw. To jest marzenie. Jak by to można zrobić? Rzeczywiście bijemy się w piersi. Ja już nie chcę mówić na temat reformy Senatu.

Chcę jeszcze powiedzieć, że tutaj przewijały się trzy określenia. Żeby samorządy dobrze działały w interesie swoich społeczności, konieczne są trzy te czasowniki: móc, umieć i chcieć. Móc – to znaczy, żeby prawo zezwalało, nie takie dziwne prawo, które niby na coś zezwala, a finansowo zakazuje i potem nie bardzo wiadomo, co z tym zrobić. Potem – umieć. Kompetencje się zdobywa stosunkowo wolno, to znaczy trzeba się naprawdę nauczyć pewnych rzeczy.

A zatem jeszcze raz: móc, umieć, ale także chcieć. Połączenie tych trzech elementów jest niezmiernie ważne. Życzę państwu, żeby wszystkie te trzy piękne czasowniki towarzyszyły wam w waszym działaniu.

Już na poprzednich konferencjach pojawiały się pewne pomysły, ale tym razem w sposób jeszcze bardziej zdecydowany. Był pomysł pa-

na profesora Regulskiego, żeby stworzyć forum samorządu czy raczej samorządności, bo ten termin państwo znajdą w dostarczonym wam dokumencie. I chciałbym, żeby ta konferencja była właśnie elementem pewnego ciągłego dialogu prowadzącego do konkretnych szczegółowych zmian legislacyjnych. Wszystko jedno, czy to będą białe księgi, czy to się będzie inaczej nazywało. Rocznicą była, wszystko pięknie, ale teraz myślmY o tym, co naprawić, uwzględniając różnice interesów. To muszą być rozmaite elementy dialogu i ucierania się pilnych rozwiązań. W związku z tym chciałbym raz jeszcze serdecznie podziękować, zwłaszcza za te głosy, które w tym kierunku szły, pokazując, co trzeba zmienić. Bo to najbardziej nas w tej chwili interesuje.

Panie Profesorze, oddaję panu głos.

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

Bardzo dziękuję za to, że państwo przyszli, że się dzielili swoimi przemyśleniami. Ja trochę się zmartwiłem, że za mało państwo mnie krytykowali od czasu mojego wystąpienia, bo spodziewałem się, że wsadzę kij w mrowisko czy sypnę piasek w szprychy i że za coś mnie państwo bardzo zaatakują. Niestety nie, ale to znaczy, że jesteśmy zgodni w swoich generalnych poglądach.

Nawiążę do tego, co mówił pan marszałek. Zdaje się, że taka konferencja jest zawsze miła, bo się powymienia poglądy, spotka się starych znajomych, ale ona nie może być celem samym w sobie. Chciałbym, żeby ona rozpoczęła pewien proces. I stąd nasza sugestia i zapytanie o opinię państwa, żeby spowodować powołanie forum samorządności przy Senacie. Obecnie mamy taką sytuację, że w struktury Senatu mogą wejść senatorowie poprzez swoje komisje i poprzez swojego różnego rodzaju udziału. Ale tu wydaje się, że potrzebne jest stworzenie jakiejś stałej formy kontaktu, po to, żeby Senat mógł spełniać tę swoją rolę, którą chce pełnić, to znaczy opiekuna samorządności.

Wydawało się, że celowe byłoby właśnie stworzenie forum, które by organizowało i spotkania, i było przekaznikiem informacji, i przekaznikiem opinii, i miało wpływ na to, żeby komisja senacka samorządowa i inne organy Senatu zajęły się pewnymi sprawami. Takie forum może spełnić swoją rolę istotnego łącznika pomiędzy Senatem a środowiskiem. W związku z tym pozwoliłem sobie państwu przedstawić projekt listu do pana marszałka Borusewicz, żeby wpłynął taki wniosek. I mam pytanie,

czy państwo się zgadzają, czy się nie zgadzają, czy coś należałoby poprawić, czy można w państwa imieniu taki list marszałkowi przekazać, żeby rozpocząć już konkretne działania organizacyjne. Bardzo będę państwu wdzięczny za opinie czy jakieś wypowiedzi, które by upoważniały do pewnych działań.

(*Głos z sali:* Przyjmujemy przez aklamację.)

Dziękuję państwu bardzo. Pozwolę sobie w takim razie to przekazać w sposób formalny panu marszałkowi za pośrednictwem pana wicemarszałka. Jeszcze raz bardzo dziękuję. Rozumiem, że te wszystkie wypowiedzi zebrane razem stanowią świetną pozycję wyjściową do dyskusji. Bardzo państwu dziękuję.

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję zatem za aklamację. Dziękuję wszystkim uczestnikom. Liczę na dalszą współpracę na rzecz już konkretnych zmian legislacyjnych poprawiających funkcjonowanie samorządu. Dziękuję i do widzenia.

Podczas konferencji w uznaniu zasług dla budowania samorządu lokalnego w Polsce oraz popularyzacji idei samorządności, z okazji 20. rocznicy pierwszych wyborów samorządowych marszałek Senatu Bogdan Borusewicz wręczył przedstawicielom związków samorządowych senackie orły. Odebrali je:

- dla miasta Warszawy – sekretarz miasta stołecznego Warszawy Jarosław Maćkowiak,
- dla Związku Województw RP – wiceprezes związku Marek Nawara,
- dla Związku Miast Polskich – prezes związku Ryszard Grobelny,
- dla Unii Metropolitalnej – członek zarządu Tadeusz Truskolaski,
- dla Związku Gmin Wiejskich RP – członek zarządu Tomasz Bystronński,
- dla Unii Miasteczek Polskich – wiceprezes Stanisław Bodys,
- dla związku Powiatów Polskich – przedstawiciel związku Tadeusz Narkun

Wicemarszałek Sejmiku Lubuskiego Edyta Polak wręczyła odznakę honorową prof. dr. hab. Jerzemu Regulskiemu: „24 maja 2010r. Sejmik Województwa Lubuskiego nadał honorową odznakę Jerzemu Regulskiemu za zasługi dla województwa lubuskiego. Inspiracją do przyznania tego odznaczenia nie był jubileusz dwudziestolecia, ale osobiste zaangażowanie pana profesora w budowaniu świadomości obywatelskiej Lubuszan, za wskazanie drogi, którą do demokracji”.

Odbędzie się również uroczystość wręczenia nagród laureatom konkursu na najlepsze prace doktorskie, magisterskie i licencjackie poświęcone rozwojowi demokracji lokalnej i samorządowi terytorialnemu, organizowanego przez miesięcznik „Samorząd Terytorialny” i wydawnictwo Wolters Kluwer Polska:

Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

W tym momencie chcielibyśmy docenić refleksję młodych ludzi. Chciałbym prosić pana profesora Pawła Swianiewicza z Uniwersytetu Warszawskiego o przekazanie informacji o konkursie na najlepsze prace doktorskie, magisterskie, licencjackie poświęcone idei samorządności i rozwoju samorządu.

Dr hab. Paweł Swianiewicz

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego

Zakład Rozwoju Polityki Regionalnej,

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych

Panowie Marszałkowie! Senatorowie! Szanowni Goście!

Przyzwyczajiliśmy się myśleć o powstaniu systemu samorządowego jako o jednym z największych sukcesów polskiej transformacji, mówił też o tym dzisiaj pan marszałek. I obiektywnie rzecz ujmując, w takim sformułowaniu jest bardzo dużo racji. Ale musimy pamiętać, że pierwsza reforma samorządowa miała miejsce już 20 lat temu. Dla pokolenia, którego reprezentantami w większości są laureaci konkursu, samorządy gminne w swym obecnym kształcie ustrojowym istniały w Polsce od zawsze.

To pokolenie patrzy na samorządy krytycznie, nie jak czasami my przyzwyczajiliśmy się patrzeć, nie jak na małe dziecko, które się uczy i któremu trzeba wybaczać różne błędy, ale jak na dojrzałą instytucję współczesnego demokratycznego państwa, która musi ciągle udowadniać swoją przydatność, którą można również krytykować. Bardzo potrzebujemy takiej świeżej refleksji, bardzo potrzebujemy krytycznego spojrzenia młodych na samorządy, spojrzenia, które może uzupełnić i weryfikować słuszną dumę pokolenia ojców założycieli, w tym też tutaj obecnych na sali.

Myślę, że i w tym właśnie wyraża się waga konkursu, organizowanego po raz siódmy przez miesięcznik „Samorząd Terytorialny” i Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, na najlepsze prace licencjackie, magisterskie i doktorskie dotyczące problematyki samorządowej.

Bardzo się cieszymy, że dzisiejsza uroczystość może się odbywać w tak szacownym gronie i w tak szacownym miejscu.

Pan Marszałek wspominał już dzisiaj, że Senat Rzeczypospolitej Polskiej odegrał znamienitą rolę w tworzeniu samorządu terytorialnego

w Polsce w roku 1990. Niemniej jednak w tym punkcie programu, wybaczcie bardzo szanowni obecni goście, przedstawiciele władz państwowych, ogólnopolskich organizacji samorządów, głównym bohaterem są obecni tu młodzi ludzie, niedawni absolwenci studiów licencjackich, magisterskich i doktorskich.

Chciałem teraz przystąpić do wręczenia nagród przyznanych w tym konkursie, wraz ze mną te nagrody będzie wręczać pan Jerzy Kurella, wiceprezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego, jednego z głównych sponsorów naszego konkursu.

Z pewnymi skrótami odczytam protokół i będziemy przy tej okazji wręczać nagrody, protokół z posiedzenia komisji konkursowej do oceny rozpraw doktorskich, magisterskich i licencjackich dotyczących samorządu terytorialnego i decentralizacji obronionych w 2009 r., nadesłanych do siódmej edycji konkursu ogłoszonego przez Wydawnictwo Wolters Kluwer i redakcję „Samorządu Terytorialnego”.

Komisja konkursowa w składzie: profesor Michał Kulesza przewodniczący, obecna tutaj profesor Jadwiga Glumińska-Pawlic, profesor Jan Jeżewski, profesor Aleksander Noworul i ja, Paweł Swianiewicz, dokonała oceny nadesłanych prac. Dysponowaliśmy środkami na nagrody indywidualne, postawionymi do dyspozycji przez fundatorów, wydawcę miesięcznika „Samorząd Terytorialny”, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Unię Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Fundację Banku Gospodarstwa Krajowego im. Jana Kantego-Steczковского i Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Po wnikliwej analizie nadesłanych rozpraw komisja postanowiła przyznać następujące nagrody. Zaczniemy od rozpraw doktorskich.

Pierwszej nagrody w tym roku nie przyznano, przyznano natomiast trzy równorzędne drugie nagrody, które otrzymali: pani doktor Monika Augustyniak z Uniwersytetu Śląskiego za rozprawę pt. „Jednostki pomocnicze gminy”, pan Karol Kowalewski, który niestety nie mógł być dzisiaj obecny, ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, za rozprawę pt. „Eksport sektora małych i średnich przedsiębiorstw jako czynnik rozwoju regionalnego na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego”. Trzecia druga nagroda przypadła pani doktor Agnieszce Sobol z Akademii Ekonomicznej w Katowicach za rozprawę pt. „Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju w wybranych jednostkach samorządu lokalnego na przykładzie porównań Polska–Szwecja”.

To są wszystkie nagrody, jakie przyznaliśmy w kategorii prac doktorskich. W kategorii prac magisterskich komisja przyznała dwie równorzędne pierwsze nagrody.

Pierwszą z nich otrzymuje pan magister Adam Gendźwiłł z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego za pracę pt. „Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki”.

Drugi tytuł też będzie bardzo interesujący dla obecnych tutaj prezydentów miast. Drugą pierwszą nagrodę w kategorii prace magisterskie otrzymuje pani Joanna Krukowska za pracę pt. „Wielokadencyjni liderzy lokalni w samorządach”. Praca obroniona na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Drugiej nagrody w kategorii prac magisterskich nie przyznano, przyznano natomiast trzy równorzędne trzecie nagrody, które otrzymują: pani magister Renata Bicz z Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego za pracę pt. „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne a prawo własności”, pan magister Robert Sierzputowski, również z Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego za pracę pt. „Udział obywateli Unii Europejskiej w wyborach lokalnych”. Trzecią trzecią nagrodę w tej kategorii otrzymuje, niestety nieobecna dzisiaj, Edyta Skrzypkowska, która obroniła pracę na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Tutaj dodam dodatkowy komentarz. Promotorem tej pracy była pani doktor Sławomira Kańduła, o czym wspominam dlatego, że pamiętam, jak 3 czy 4 lata temu była ona laureatką naszego konkursu za świeżo napisaną pracę doktorską. Pani Edyta Skrzypkowska napisała pracę pt. „Ekonomiczne aspekty rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich na przykładzie Bydgoszczy w latach 2004–2008”.

W kategorii prac magisterskich komisja przyznała również wyróżnienie dla pani Dominiki Kaszewskiej-Lis z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego za pracę „Zadania i kompetencje powiatu”. Niestety, pani Dominika też nie jest dzisiaj obecna.

W kategorii prac licencjackich komisja przyznała następujące nagrody. Panu Tomaszowi Zakrzewskiemu z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Wydział Nauk Społecznych, za pracę „Zastosowanie instytucji referendum lokalnego na przykładzie odwołania prezydenta miasta Olsztyna w 2008 r.”.

W tej kategorii komisja przyznała również dwie równorzędne drugie nagrody dla pani Ewy Hamery z Akademii Ekonomicznej im. Karola

Adamieckiego w Katowicach, Wydział Finansów i Ubezpieczeń, za pracę pt. „Działalność inwestycyjna gminy Cieszyn na przykładzie inwestycji społeczno-kulturalnej „Śląski zamek sztuki i przedsiębiorczości”. Drugą nagrodę otrzymuje również pan Jakub Zabłocki z Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Służb Publicznych „Asesor” we Wrocławiu, za pracę zatytułowaną „Instytucja konsultacji jako forma partycypacji społeczności lokalnych w wykonywaniu władzy publicznej”. Niestety, również jest dziś nieobecny.

To są już wszystkie nagrody. Jak państwo widzą, są to prace z różnych dyscyplin naukowych, nie tylko dotyczących prawa administracyjnego, ale również socjologii. Mamy nadzieję, że państwo pozostaną wierni temu zainteresowaniu i w dalszym ciągu będziecie badać problematykę samorządu terytorialnego. Dziękuję bardzo.

MATERIAŁY

*Pan Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu RP*

Szanowny Panie Marszałku,

Zebrani w dniu 6 października 2010 r. w gmachu Senatu RP na konferencji „Szanse i wyzwania dla rozwoju samorządu terytorialnego”, dokonaliśmy przeglądu problemów nurtujących nasze środowisko. Dwadzieścia lat rozwoju samorządności zaowocowało wieloma sukcesami. Jednak narosło jednocześnie wiele barier hamujących tę samorządność. Uważamy, że niezbędne jest podjęcie poważnych działań dla ich likwidacji. Wymaga to ścisłego współdziałania pomiędzy Senatem, którego inicjatywa rozpoczęła odbudowę samorządu, a środowiskami, które ten samorząd realizują.

Dlatego prosimy Pana Marszałka o powołanie przy Senacie RP Forum Samorządowego, które służyłoby jako stała platforma łączności Senatu RP z przedstawicielami władz samorządowych, organizacjami obywatelskimi, wspierającymi rozwój samorządności, a także ekspertami samorządności. Forum powinno stać się miejscem otwartej, nieskrępowanej, ponadpartyjnej debaty oraz kształtowania wizji strategicznej i kierunków rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce.

Bezpośrednim efektem pracy Forum winny być wnioski legislacyjne, dotyczące różnych sfer życia publicznego i obsługi obywateli, realizujące dwa najważniejsze cele:

- Wzmacnianie samorządności lokalnej, jako podstawowego warunku rozwoju kraju i demokracji, a w szczególności wzmacnianie samorządu lokalnego i jego obywatelskiego charakteru;*
- Budowę społeczeństwa obywatelskiego – kapitału społecznego Polski, bez którego samorządność nie może istnieć.*

Jednocześnie deklarujemy naszą gotowość do aktywnej współpracy w ramach Forum nad rozwojem samorządności i usuwaniem barier, które go hamują.

*Podpisy przewodniczących
związków samorządowych*



UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
z dnia 19 listopada 2009 r.
o ogłoszeniu roku 2010 Rokiem Demokracji Lokalnej

Od dwudziestu już lat jesteśmy świadkami odżywiania więzi lokalnych i regionalnych. Będąc obywatelami Europy i Świata, pozostajemy wciąż przypisani do niepowtarzalnego miejsca kształtującego naszą osobowość – do naszej Małej Ojczyzny. Rodzinna wieś, miasteczko czy miasto są nam bliskie i traktowane uczuciowo.

Źródłem siły Małych Ojczyzn są samorządy lokalne i regionalne, przywracane od 1990 roku. Ich aktywność jest przejawem determinacji Polaków w dążeniu do budowania demokratycznego ustroju, wspartego na fundamentach społeczeństwa obywatelskiego. Utworzenie instytucji samorządowych – a więc przekazanie wspólnotom samorządowym istotnych uprawnień przypisanych dotąd instytucjom i organizacjom centralnym – dało obywatelom wiarę we własne siły oraz możliwości kreowania najbliższego otoczenia.

Odtworzenie samorządów w gminach i powiatach oraz powołanie samorządów wojewódzkich wywołało niespotykane wcześniej zaangażowanie społeczeństwa podejmującego trud kształtowania swoich Małych Ojczyzn. Dzięki temu możliwy okazał się sukces odrodzonego samorządu, który stał się oparciem polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Osiągnięcia terytorialnych wspólnot samorządowych w dziedzinie tworzenia więzi społecznych i odrabiania cywilizacyjnych zaniechań okazały się szczególnym wkładem w budowę nowego ładu demokratycznego Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z dwudziestą rocznicą przeprowadzenia pierwszych wyborów do odrodzonego samorządu terytorialnego Senat Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza rok 2010 Rokiem Demokracji Lokalnej.

Wyrażając uznanie wszystkim, którzy w swoich Małych Ojczyznach podjęli działania dla dobra wspólnego, rozwoju lokalnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, co potwierdziło sens reform ustrojowych państwa, Senat Rzeczypospolitej Polskiej deklaruje wolę dalszego wzmacniania samorządności lokalnej i regionalnej oraz wspierania inicjatyw temu służących.

Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ



UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
z dnia 27 maja 2010 r.
w 20. rocznicę wyborów
do odrodzonego samorządu terytorialnego

27 maja 2010 r. mija dwadzieścia lat od pierwszych po II wojnie światowej demokratycznych wyborów do samorządu terytorialnego. Obywatele wybrali wówczas swoich przedstawicieli do pierwszego samorządu miast i gmin.

Podjmując w 1989 r. zmiany ustrojowe, w oparciu o wielkie dziedzictwo ruchu „Solidarności”, uznano przywrócenie lokalnej samorządności za jedno z najważniejszych wyzwań w budowie demokratycznego państwa. Poprzez odrodzenie samorządu Polacy otrzymali prawo współdecydowania o swoich lokalnych, a później i regionalnych wspólnotach. Władzom lokalnym, znajdującym się najbliżej ludzi, przekazano wielką część odpowiedzialności za sprawy publiczne. Podjęte wówczas reformy rozpoczęły dzieło przywracania naszego Kraju do wspólnoty demokratycznych państw.

W dziele odrodzenia samorządności istotną rolę odegrał odrodzony Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Już 29 lipca 1989 r. podjął uchwałę w sprawie samorządu terytorialnego. Wyraził w niej przekonanie o konieczności istnienia autentycznych władz lokalnych jako niezbędnego elementu przebudowy polityczno-prawnego ustroju Polski. To Senat Rzeczypospolitej Polskiej był inicjatorem tych ważnych ustaw i 19 stycznia 1990 r. przyjął regulacje przywracające samorząd gminny, dające podmiotowość społecznościom lokalnym i umożliwiające przeprowadzenie wyborów do rad gmin.

Przez dwadzieścia lat Senat Rzeczypospolitej Polskiej szczególną uwagę poświęcał problemom samorządu terytorialnego i dlatego dziś wyraża głębokie uznanie tym wszystkim obywatelom, bez udziału których sukces reformy samorządowej byłby niemożliwy. To oni, pełni zapału, podjęli się trudu praktycznego wcielania w życie idei samorządności. Swoim działaniem przywrócili poczucie, że podejmowanie działań na rzecz lokalnych społeczności ma sens. Z perspektywy „małych ojczyzn” najlepiej widać, jak zmieniała się Polska.

Senat deklaruje, że nadal będzie patronował rozwojowi samorządności lokalnej, wspierał służące jej inicjatywy i aktywnie współpracował ze wszystkimi, którym bliskie są sprawy samorządowe.

Nasza Ojczyzna potrzebuje bowiem ciągłego uwalniania energii i angażowania się obywateli w rozwój każdej samorządowej wspólnoty.

Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ



KANCELARIA SENATU
BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ
DZIAŁ PRASOWY

Wkład Senatu w tworzenie samorządności w Polsce

Odrodzony w 1989 roku Senat podjął starania o realizację idei samorządności w Polsce. Już na trzecim posiedzeniu 29 lipca 1989 roku Senat I kadencji przyjął uchwałę w sprawie samorządu terytorialnego. Szybko przygotowano też inicjatywy ustawodawcze zmieniające ustrój państwa i system sprawowania władzy lokalnej.

Senatorami i członkami Komisji Samorządu Terytorialnego zostały bowiem osoby, dla których rozwój samorządności był podstawą rodzącej się demokracji. Jerzy Reguński i Jerzy Stępień wnieśli do prac propozycje rozwiązań prawnych przygotowane dużo wcześniej, przede wszystkim w czasie obrad okrągłego stołu.

Senackie projekty ustaw: o samorządzie terytorialnym, o ordynacji wyborczej do organów gminy i o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zostały przyjęte przez Sejm 8 marca 1990 r. Natomiast 22 marca 1990 r. została uchwalona ustawa o pracownikach samorządowych. Ustawy te przywróciły w Polsce samorząd terytorialny na poziomie gmin. Gmina, w zaproponowanym modelu samorządu, to podstawowa jednostka – samodzielna wspólnota złożona z jej mieszkańców, mająca osobowość prawną i dysponująca własnym budżetem. Na podstawie ordynacji wyborczej do organów gminy przeprowadzono 27 maja 1990 roku pierwsze wybory do rad gmin.

Również z inicjatywy Senatu 11 października 1991 r. uchwalono ustawę, która uregulowała instytucję referendum gminnego. Zgodnie z nią mieszkańcy gminy w drodze głosowania wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia problemu poddanego pod referendum. Prawo nałożyło obowiązek przeprowadzania referendum w przypadku samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne i odwołania rady gminy przed upływem kadencji. Pod koniec pierwszej kadencji **Senat próbował zmienić ustawę o samorządzie terytorialnym.** Poprawki

podpowiadały doświadczenia nabyte w trakcie stosowania przepisów ustawy. Zaproponowano m.in. doprecyzowanie uprawnień gminy do bezpośredniego prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczenie kompetencji rady gminy, wprowadzenie nowych zasad odwoływania zarządu. **Ostatecznie ustawę znowelizowano w następnej kadencji Senatu, 6 listopada 1992 r.**

W drugiej kadencji Senat przedstawił **inicjatywę dotyczącą regionalnych izb obrachunkowych**, która określając ich zadania, organizację i zasady działania. Podstawową funkcją regionalnych izb obrachunkowych jest kontrola gospodarki finansowej gmin i ich związków, innych komunalnych osób prawnych i sejmików samorządowych oraz innych podmiotów w zakresie wykorzystania dotacji uzyskanych z budżetu gminy. **Sejm uchwalił tę ustawę 7 października 1992 r.**

W kolejnych kadencjach parlamentu ustawy samorządowe były wielokrotnie nowelizowane, m.in. w związku z nową strukturą administracyjną państwa i wprowadzeniem kolejnych szczebli samorządu. Po pierwszym, gminnym szczeblu samorządu, w 1998 roku wprowadzono kolejne szczeble – powiatowy i wojewódzki. Zachowano jednak główne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, które na samym początku zaproponował Senat. **Uchwałą Senatu rok 2010 został ogłoszony Rokiem Demokracji Lokalnej.**

SZANSE I BARIERY ROZWOJU SAMORZĄDNOŚCI

Raport opracowany przez prof. Jerzego Regulskiego
przy współpracy Marzeny Wojdy i Piotra Modrzewskiego

Raport oparto na badaniach ankietowych wykonanych
w Małopolskim Instytucie Samorządu Terytorialnego
i Administracji FRDL przez zespół w składzie:
Monika Grzywa, Jacek Kwiatkowski, Paweł Mucha, Piotr Modrzewski,
pod kierunkiem Krzysztofa Lipskiego

Badanie zostało sfinansowane ze środków projektu
„Szkolenia ogólne i specjalistyczne dla kadr
urzędów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich” realizowanego
przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej na zlecenie
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Warszawa 2010

Rozwój społeczny i gospodarczy jest przede wszystkim wynikiem działalności obywateli. Trzeba im ją zatem nie tylko umożliwić, ale i zachęcać do podejmowania własnych inicjatyw. Dlatego samorządność jest niekwestionowanym warunkiem rozwoju. Działalność władz samorządowych w Polsce to udowodniła. Odbudowa samorządu jest sukcesem. Bez samorządu Polska nie byłaby taka, jaka jest dzisiaj.

Według ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców.

A więc, aby samorząd istniał, społeczność lokalna musi móc, a także umieć i chcieć kierować własnymi sprawami. A to oznacza, że potrzebny jest ustrój, który daje odpowiednie możliwości, ale także musi istnieć świadoma społeczność obywatelska, która chce uczestniczyć w życiu publicznym i umie podejmować wspólnie właściwe decyzje.

Potrzeba rozwoju samorządności jest na ogół uznawana, a rozwój ten jest wspomagany głównie poprzez szkolenia, a więc podnoszenie umiejętności, przyjmując milczące założenie, że brak umiejętności stanowi podstawową przeszkodę w kształtowaniu świadomego społeczeństwa obywatelskiego i że jak je obywatele posiadają, to będą chcieli i mogli uczestniczyć w rozwiązywaniu spraw publicznych. O ile założenie to było słuszne dwadzieścia lat temu, w chwili przełomu politycznego, to dzisiaj jest już wątpliwe. Ludzie podstawowe umiejętności w dużej mierze posiadli. Natomiast brakuje im motywacji, co się wyraża w odpływie aktywności społecznej. Jednocześnie powstało wiele barier, które utrudniając czynne zaangażowanie się w sprawy publiczne, powodują nie tylko hamowanie rozwoju kraju, ale także straty społeczne, gdy

zamiast chęci pracy pojawia się frustracja, poczucie bezsilności i braku sensu wszelkich inicjatyw.

Jest rzeczą normalną, że w procesie transformacji, w ślad za przemianami społecznymi, gospodarczymi i ustrojowymi, powstają ciągle nowe bariery. Jeśli chcemy jednak, aby Polska nadal się rozwijała, trzeba je identyfikować i usuwać. Istnieją, bowiem ogromne rezerwy i możliwości, które nie są we właściwym stopniu wykorzystane.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej powstała w 1989 roku dla wspierania procesów decentralizacji i rozwoju społeczności lokalnych, zdolnych do świadomego kierowania własnym rozwojem. Przez ponad 20 lat prowadzimy różnego rodzaju działania na rzecz samorządu. Równocześnie prowadzimy stałą obserwację zachodzących procesów, wskazując tak osiągnięcia, jak i problemy, które ten rozwój hamują.¹

Niniejszy raport ma na celu dokonanie przeglądu obecnie występujących ograniczeń, jakie napotyka polska samorządność i zidentyfikowanie spraw szczególnie uciążliwych. W następnych etapach należy te problemy poddać głębszym analizom, aby wskazać drogi ich likwidacji.

Niniejszy raport jest oparty na naszych dotychczasowych obserwacjach i badaniach, a także dyskusjach w ramach forów sekretarzy, skarbników i innych specjalistów samorządowych. Te badania i obserwacje zostały wsparte ankietą, jaką skierowaliśmy do wszystkich marszałków, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także do przewodniczących sejmików i rad powiatowych miejskich i gminnych.² Wykorzystano też

¹ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej*, PWN, Warszawa, 2000.

Samorząd i demokracja lokalna. Osiągnięcia, zagrożenia, dylematy. Raport FRDL pod redakcją J. Regulskiego, Warszawa, 2002.

Centralizacja państwa podstawowym zagrożeniem dla demokracji lokalnej i rozwoju. Raport FRDL, Warszawa 2003.

Samorządność i demokracja lokalna, Raport dla Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, B. Imiołczyk, J. Regulski, Warszawa, 2007.

Pogłębiona analiza potrzeb szkoleniowych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, Warszawa, 2009.

Przejrzysta Polska – program monitorowania zasady partycypacji społecznej w samorządach lokalnych, Warszawa, 2010 oraz szereg innych.

W opracowaniu wykorzystano również informacje i opinie zebrane w pracach 80 Regionalnych Forów, działających w sieci FRDL i skupiających specjalistów i pracowników administracji lokalnej.

² Do wyróżnionych powyżej przedstawicieli samorządu wysłano drogą elektroniczną list przewodni zachęcający do udziału w badaniach barier rozwoju samorządności wraz z kwestionariuszem ankiety. Zawarte w kwestionariuszu poszczególne pytania składały się z dwóch części, tj. wyboru odpowiedzi w formie zamkniętej, oraz moż-

i inne źródła informacji, jak opracowania związków i stowarzyszeń samorządowych, dyskusje na kongresach, w szczególności kongresie dwudziestolecia w Poznaniu, materiały Fundacji Wspomagania Wsi. Przedstawione tezy były weryfikowane w dyskusjach na konferencjach organizowanych przez FRDL. Jednak jakkolwiek ten raport jest oparty na poważnej bazie informacji i doświadczeń, to jego wnioski mają charakter ocen subiektywnych i wymagają dalszych studiów.

Te podstawy pozwalają wskazać następujące podstawowe bariery utrudniające rozwój samorządności, ze wszystkimi wynikającymi z tego skutkami:

1. Brak określenia miejsca samorządu w strukturze państwa

Samorząd terytorialny stał się stałym elementem państwa. Zostało to odpowiednio stwierdzone w Konstytucji. Ale nie powstał jego ogólnie akceptowany i przestrzegany model. Konstytucja dość szeroko wyznacza uprawnienia władz samorządowych. Ustawodawstwo pokonstytucyjne jednak w wielu przypadkach wyraźnie je ogranicza. Na przykład artykuł 169 punkt 4 Konstytucji mówi, że władze samorządowe same określają wewnętrzny ustrój jednostki samorządowej. W praktyce jednak stało się to niemożliwe wobec wprowadzenia w życie wielu ustaw szczegółowych.

W efekcie zakres zadań i kompetencji, a w ślad za tym i przyznawanych środków ulega ciągłej ewolucji, będącej zbyt często wynikiem aktualnej gry interesów politycznych. Dlatego też jest zrozumiałe, że w naszej ankiecie 77% respondentów stwierdza, że tworzone prawo ogranicza zdolność do realizacji zadań i kompetencje władz lokalnych. Tylko 10% uważa, że obecny stan jest właściwy.

Zdaniem respondentów:

- Tworzone prawo ogranicza samorządność, kwestionuje często prawo miejscowe i prawo lokalnych samorządów do podejmowania decyzji korzystnych dla społeczności lokalnych.

liwości dopisania uzasadnienia wybranej odpowiedzi w formie otwartej przez osobę wypełniającą ankietę. Ankietę można było wypełnić na trzy sposoby, tj. wypełnić on-line (korzystając z internetowego serwisu do zbierania danych ankietowych), wypełnić ją w wersji elektronicznej i przesłać za pomocą poczty elektronicznej oraz tradycyjnie, tj. wypełnić ankietę odręcznie i przesłać faksem.

Badania przeprowadzono w okresie od 23 marca do 23 kwietnia 2010 r. Kwestionariusz ankiety wysłano do 5054 adresatów, na podstawie listy adresów elektronicznych dostarczonych przez firmę zajmującą się dystrybucją baz danych. W rezultacie zebrano 748 ankiet, co oznacza, że na prośbę o wypełnienie ankiety odpowiedziało ok. 15% przedstawicieli samorządu.

- Prawo stanowione w Polsce ma charakter doraźny, bez przemyśleń konsekwencji jego wdrożenia. Często jedynym argumentem tworzenia prawa jest potrzeba chwili.
- Niektóre decyzje na szczeblu centralnym podejmowane są bez gruntownej znajomości problemów istniejących na poziomie lokalnym.

Samorząd terytorialny odgrywa rolę wielkiej szkoły polityków. Można to zaobserwować wyraźnie poprzez wzrastającą liczbę parlamentarzystów posiadających doświadczenie samorządowe. Ale jednocześnie trzeba stwierdzić, że środowisko samorządowe nie wytworzyło odpowiedniej siły politycznej zdolnej do wspierania procesów decentralizacji kraju i wspierania rozwoju samorządności i demokracji lokalnej. Dlatego interesy samorządu lokalnego są w wielu przypadkach ignorowane.

Przykładem mogą służyć ustawy wprowadzające tzw. becikowe czy zmiany ordynacji wyborczych, wprowadzające blokowanie list. W pierwszym przypadku wprowadzone ulgi podatkowe w 48% zostały pokryte z budżetów lokalnych, ale nie zostały przeprowadzone jakiejkolwiek konsultacje z samorządami ani nie dokonano jakichkolwiek analiz dotyczących skutków tej decyzji dla społeczności lokalnych. A zmieniając ordynację Sejm odmówił wysłuchania opinii samorządów, których ta nowelizacja dotyczyła. Tego typu przykładów można mnożyć więcej.

Potrzeba zmiany tej sytuacji znajduje wyraźne odbicie w stale powtarzanym wezwaniu do stworzenia silnej reprezentacji władz lokalnych na szczeblu centralnym. W naszej ankiecie potrzebę taką potwierdza 83% respondentów, a tylko 1% uważa, że jest zbędna. Najczęstszym postulatem jest nadanie Senatowi charakteru izby samorządowej, ale są też głosy, aby powrócić do koncepcji pierwotnego projektu ustawy samorządowej i powołać drogą ustawy obligatoryjny związek miast i gmin.

W opinii respondentów:

- Reprezentacja władz samorządowych na szczeblu centralnym pozwoliłaby na większy wpływ samorządów lokalnych w procesie tworzenia unormowań i uregulowań centralnych, co w efekcie byłoby bardziej spójne z faktycznymi potrzebami samorządów.
- Rozwój samorządności jest ciągle w zbyt dużym stopniu uzależniony od koniunkturalnych decyzji administracji rządowej. Uchwalane prawo dotyczące samorządu powstaje w oderwaniu od samorządowej rzeczywistości, stąd też konieczny jest udział przedstawicieli samorządu w procesie legislacyjnym.

Należy więc z całą mocą pokreślić, że brak ustabilizowanego modelu samorządu terytorialnego jest poważną barierą utrudniającą rozwój samorządności i działalność władz lokalnych

2. Szkodliwa interpretacja prawa

Zgodnie z Konstytucją, jednostki samorządu terytorialnego działają samodzielnie w ramach prawa i cieszą się dużą swobodą. Dlatego było konieczne ustanowienie organów i mechanizmów nadzoru dla kontroli, czy nie przekraczają one swych uprawnień administracyjnych, co byłoby istotnym zagrożeniem dla swobód obywatelskich. Jednak coraz częstsze są głosy, że decyzje tych organów w istotny sposób ograniczają samorządność, interpretując przepisy prawne niezgodnie z ich duchem. Jest to niewątpliwie skutek braku powszechnie akceptowanego i ustabilizowanego modelu samorządu i jednoznacznego określenia jego miejsca w państwie.

Podstawowy problem polega na jasnym zdefiniowaniu odpowiedzi na pytanie, czy jednostki samorządu, będące organami administracji publicznej mogą podejmować decyzje jedynie na podstawie jednoznacznych delegacji ustawowych, czy też, jako związki mieszkańców, mają prawo wykorzystywać zawarty w Konstytucji i ustawie przepis o kompetencji generalnej, podejmując, w ramach obowiązującego prawa, decyzje z własnej inicjatywy i na własną odpowiedzialność. Jest oczywiste, że rygorystyczne przestrzeganie, że podstawą wszelkiej decyzji musi być delegacja ustawowa i negowanie kompetencji generalnej, oznacza zakwestionowanie podstaw samorządności, jako prawa społeczności lokalnej do zarządzania sprawami publicznymi zgodnie z interesami mieszkańców. Ograniczenie tych praw tylko do realizacji nakazów ustawowych oznaczałoby, że władza samorządowa nie może z własnej inicjatywy rozwiązać problemu, którego ustawodawca nie przewidział; że najpierw musi spowodować, że parlament ów problem dostrzeże, że znajdzie generalne rozwiązanie obowiązujące cały kraj i dopiero wtedy można przystąpić do jego rozwiązywania.

O wadze powyższego problemu dowodzi wysoki procent respondentów stwierdzających, że organy nadzoru dosyć często, bardzo często, a nawet powszechnie stwarzają bariery dla samorządności. Takich odpowiedzi jest w stosunku do Regionalnych Izb Obrachunkowych – 40%, do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych – 46 %, do wojewodów – 30%, a do sądów administracyjnych 24%.

Konkretne przykłady wskazują na rzeczywiste niebezpieczeństwo. Jedna z RIO zakwestionowała uchwałę rady miasta różnicując opłaty

targowiskowe, pobierane od handlarzy ulicznych w zależności od miejsca handlu, ponieważ, jakkolwiek ustawa daje prawo gminom do ustalania wysokości opłaty, ale nie ma wzmianki, że wolno tę opłatę różnicować. Interpretacja wydaje się zaskakująca, gdyż przez analogię można by zakwestionować prawo dyrektora publicznego teatru do różnicowania cen biletów, gdy żadna ustawa mu tego prawa nie daje.

W innym przypadku wojewoda zawieszał uchwały rad gminnych dotyczące wieloletnich planów współpracy z organizacjami pozarządowymi, gdyż ustawa nakazywała opracowywać plany roczne. Oznacza to, że kwestionuje się prawo władz samorządowych do organizowania sobie samym pracy.

Tego typu przykładów można znaleźć wiele. Ale ich powszechność wskazuje na poważne niebezpieczeństwo zasadniczego ograniczania samorządności. A samorządność polega właśnie na tym, że władza, jako władza związku mieszkańców, podejmuje z własnej inicjatywy i na własną odpowiedzialność decyzje w ich interesie.

Dowolność interpretacji, różnice interpretacyjne w różnych regionach, przeciąganie procedur, odsyłanie spraw do powtórnego rozpatrzenia i wreszcie nadgorliwość pracowników organów kontrolnych, to najczęstsze powody skarg respondentów, którzy nigdy nie są pewni ostatecznych decyzji organów nadzorczych. Szczególnie uciążliwym problemem, zgłaszanym przez badanych, jest brak jednolitej wykładni stosowania ustawy o finansach publicznych, co przejawia się odmiennymi interpretacjami tego samego przepisu przez różne RIO.

Skoncentrowanie działań nadzoru jedynie nad stroną formalną, bez zwracania uwagi na skutki podejmowanych decyzji, prowadzi do wielu nieuzasadnionych trudności i zaniechań w kreowaniu rozwoju gminy. Respondenci zwracają uwagę na fakt, że te organy nie ponoszą odpowiedzialności za efekty swoich decyzji, które obciążają władze lokalne.

Zdaniem respondentów:

- Poszczególne RIO w różnych województwach potrafią wydawać różne orzeczenia w tych samych sprawach, mając jednocześnie uprawnienia do egzekwowania swoich błędnych postanowień na gminach. SKO rozpatrują większość spraw pod względem formalnym bardzo rzadko odnoszą się do merytorycznej strony zagadnienia. Sądy administracyjne zbyt długo wydają wyroki.

- Szczególnie uciążliwe dla samorządu jest działanie Samorządowego Kolegium Odwoławczego, którego postępowanie przedłuża załatwienie sprawy. W przypadku drobnych błędów Kolegium nie zajmuje stanowiska, często kilkakrotnie wysyła sprawy do ponownego rozpatrzenia zamiast merytorycznego rozstrzygnięcia.
- Zbyt często RIO kwestionują określone działania jako nienależące do katalogu zadań własnych gminy, mimo że służą one zaspokojeniu potrzeb mieszkańców.
- Problem stanowi przewlekłość postępowań przed organami II instancji oraz sądownictwem administracyjnym, nagminne uchylanie decyzji przez SKO do ponownego rozpoznania, niepodjęmowanie decyzji co do istoty sprawy, brak ustrojowej możliwości obrony decyzji przez organ I instancji.

W ten ciąg negatywnych dla samorządu działań wpisują się też organy skarbowe. Przykładem może być orzeczenie jednej z izb skarbowych, która stwierdziła, że ustawa pozwala gminom płacić radnym jedynie diety oraz zwracać koszty dojazdu. Wszelkie inne świadczenia powinny być opodatkowane. Dotyczy to również finansowania udziału radnych w szkoleniach. A więc jeśli radny uczestniczy w kursie finansowanym przez gminę, to jest zobowiązany doliczyć koszt uczestnictwa do swego dochodu i opłacić podatek. To orzeczenie stwarza podstawową barierę dla podnoszenia wiedzy i umiejętności radnych, co w sposób oczywisty powoduje koszty błędnych decyzji. Jednak ten efekt nie interesuje organu skarbowego, dla którego ważniejsze jest uzyskanie nawet groszowych dochodów.

Takie podejście podważa sens samorządności.

3. Dążenie do centralizacji państwa

W 1989 roku odziedziczyliśmy po PRL państwo scentralizowane, w którym poszczególne ministerstwa zarządzały całymi sektorami gospodarki państwowej, łącząc ludzi z miejscami pracy. Nie istniały natomiast formy organizacji społeczeństwa wokół miejsc zamieszkania. Dopiero odbudowa samorządu stworzyła dla niej podstawy. Jednak nie przeprowadzono reformy władz centralnych i poszczególne resorty nadal zarządzają szeregiem spraw i starają się ich zakres stale poszerzać.

Tymczasem oba te modele organizacji społeczeństwa i państwa są w stosunku do siebie antagonistyczne. Wzmocnienie układu resortowego powoduje osłabienie władz terytorialnych. I odwrotnie, rozwój tych ostatnich pociąga za sobą ograniczenie funkcji zarządczych resortów.

Ustroje autorytarne preferują model resortowy, oparty na wiązaniu ludzi z miejscem pracy; ustroje demokratyczne – model terytorialny, łączący ludzi wokół miejsca zamieszkania.

Jest oczywiste, że samorządność może się rozwijać jedynie w państwie zdecentralizowanym, w którym odpowiedzialność za sprawy lokalne i regionalne ponoszą władze samorządowe. W państwie scentralizowanym, opartym na podziale resortowym, nie ma miejsca na rzeczywistą samorządność. Decentralizacja oznacza jednak ograniczenie uprawnień administracji centralnej i stąd ogromne przed nią opory. Ostatnie dwudziestolecie dostarcza nam wielu przykładów dążeń do centralizacji przez przejmowanie przez resorty uprawnień, które powinny należeć do władz samorządowych. Jako przykłady mogą służyć: centralizacja finansowania służby zdrowia, recentralizacja finansowania policji lokalnej, próby narzucenia mundurków szkolnych, przejęcia przez resorty służby epidemiologicznej czy weterynaryjnej.

Aż 65% respondentów stwierdza, że działalność i aspiracje poszczególnych resortów wkraczają w kompetencje władz samorządowych. Wskazują oni długą listę tych instytucji. Na pierwszym miejscu wymieniane jest Ministerstwo Edukacji, które poprzez działalność kuratoriów utrudnia rozwiązania lokalnych problemów, a poprzez utrzymywanie Karty Nauczyciela narzuca zupełnie nieracjonalne modele wynagrodzeń. Na dalszych miejscach znajdują się Ministerstwa: Finansów, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska i Kultury.

Dążenie resortów do rozszerzania zakresu swego działania jest poważną groźbą dla samorządności terytorialnej.

Tabela 1. Resorty, których działalność uważają respondenci za szczególnie uciążliwą

	Liczba wskazań	Proc. respondentów, którzy wskazali daną instytucję
Ministerstwo Edukacji Narodowej	78	47%
Ministerstwo Finansów	38	23%
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	30	18%
Ministerstwo Środowiska	26	16%
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	19	12%

Ministerstwo Zdrowia	17	10%
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	14	8%
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	12	7%
Ministerstwo Infrastruktury	11	7%
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	10	6%
Ministerstwo Gospodarki	6	4%
Wojewoda	4	2%
Ministerstwo Sprawiedliwości	4	2%
Sanepid	2	1%
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	2	1%

Komentarze respondentów:

- Brak jest uzgodnień międzyresortowych przy tworzeniu prawa, co powoduje często wiele niejasności i możliwości subiektywnej interpretacji, często z niekorzyścią dla samorządów.
- Proces decyzyjny uzależniony jest od zgody zbyt wielu innych organów. Wpływa to na wydłużenie procesu podejmowania skutecznych działań. W praktyce zdarzają się sytuacje, w których trzeba podejmować działania sprawnie i szybko, natomiast samorząd nie został wyposażony we właściwe instrumenty służące realizacji tych celów.
- Brak możliwości podejmowania swobodnych decyzji przez organy samorządowe. Zbyt często czują się one administratorami gminy zamiast kreatorami jej rozwoju.

4. Brak stabilizacji struktur administracyjnych

Prowadzenie polityki rozwoju wymaga stabilnego ustroju prawnego i instytucjonalnego. Jakkolwiek władze samorządowe stały się trwałym elementem systemu administracyjnego państwa, to jednak zarysowały się wyraźnie dwa problemy wymagające rozstrzygnięć, a mianowicie usytuowanie powiatów oraz koordynacja działań na obszarach metropolii czy szerzej aglomeracji miejskich.

O ile gminy ustabilizowały swoją pozycję w strukturach państwa, a stabilizacja roli i znaczenie samorządów wojewódzkich postępuje we właściwym kierunku, to pozycja powiatów jest ciągle przedmiotem

dyskusji. Potrzeba powiatów była kontestowana już w chwili ich ustanowienia. Dziesięć lat ich działalności w pełni potwierdziło sens ich ustanowienia, jednak dyskusja trwa. W dalszym ciągu podnoszona jest sprawa ich wielkości i zadań, a system finansowania utrudnia wypełnianie ich zadań. W ciągu tych dziesięciu lat powiaty zostały pozbawione szeregu swych podstawowych funkcji. Wystarczy przypomnieć zasadnicze ograniczenie kontroli nad zakładami służby zdrowia czy wyłączenie finansowania policji z budżetów powiatowych.

Dla osiągnięcia niezbędnej stabilizacji powiatów konieczne jest zakończenie dyskusji i uznanie potrzeby ich istnienia. Konieczne jest jednak również ustalenie właściwych relacji między gminami i powiatami. Mają one bowiem łącznie zaspokajać potrzeby mieszkańców swojego terenu, a rolą powiatów jest realizowanie tych zadań, których poszczególna gmina nie może rozwiązać. Zgodnie z prawem gminy i powiaty stanowią jednak całkowicie niezależne od siebie jednostki. Nie istnieją żadne mechanizmy stwarzające podstawy do ich współdziałania. Dobra wola władz obu jednostek nie zawsze wystarczy, a jej brak prowadzi do ostrych konfliktów. Szczególnie w opinii wielu gmin wiejskich działalność powiatów i starostów stwarza problemy. Powstaje dość powszechne żądanie stworzenia instytucjonalnych powiązań pomiędzy władzami tych dwóch poziomów samorządowych. Najczęstszą sugestią jest wprowadzenie przedstawicieli gmin do rad powiatów. W tym zakresie istnieje duży wachlarz propozycji, od zapewnienia wójtom i burmistrzom automatycznego członkostwa w radach powiatów, aż do tworzenia tych rad w wyborach pośrednich przez rady gmin.

66% respondentów wyraża opinię, że konieczne są tu regulacje ustawowe, a 30% uważa, że są zbędne.

Poniżej kilka wypowiedzi badanych na ten temat:

- Istnieje potrzeba współpracy samorządu gminnego i powiatowego w celu rozwiązywania różnych spraw dotyczących społeczności lokalnej i zaprzestanie traktowania gminy jak podwładnych.
- Gminy dość łatwo mogą i zawierają porozumienia i tworzą wspólne związki gminne. W przypadku relacji gmin i powiatów niestety interesy bywają przeciwstawne.
- Gminy powinny mieć pełną samodzielność, a współpraca, wspólne posiedzenia rady itp. mogą się odbywać przy realizacji wspólnych przedsięwzięć. Powiat i gmina powinny mieć ustalone wspólne programy, z tym że programy gminne powinny być pierwszopla-

nowe, na ich bazie powinny powstawać programy powiatowe – nigdy odwrotnie.

- Wójtowie powinni mieć możliwość łączenia mandatu z mandatem radnego powiatowego. Umożliwi to przepływ kadr samorządowych i jednocześnie przełożenie spraw gmin na szczebel powiatu, który powinien być bardziej związkiem gmin.

Drugim kluczowym problemem jest stworzenie właściwych form współpracy na obszarach, na których poszczególne jednostki samorządowe są silnie powiązane funkcjonalnie. A więc przede wszystkim na obszarach metropolitalnych czy szerzej – aglomeracji miejskich.

Zdecentralizowane państwo, oparte na autonomicznych jednostkach samorządowych, może sprawnie funkcjonować jedynie, gdy jednostki te będą ze sobą współpracować w poczuciu wspólnoty interesów i odpowiedzialności. W Polsce władze samorządowe w niewystarczający sposób współpracują ze sobą. Pozytywne dążenie do wzmacniania tożsamości lokalnej i integracji społecznej w ramach poszczególnej miejscowości pociąga za sobą też negatywne skutki, właśnie obniżając zdolności do współpracy. Stąd projekty ustawy metropolitalnej, a więc wprowadzenia regulacji prawnych, które by nie tylko stwarzały właściwą platformę współpracy, ale także ją wymuszały, pokonując występujące opory. Jest oczywiste, że wprowadzenie takich regulacji spowodowałoby ograniczenie swobody w podejmowaniu decyzji przez władze poszczególnych jednostek. Choć 61% respondentów widzi potrzebę takich regulacji, to 34% jest im przeciwnych.

Zdaniem respondentów:

- Dotychczasowe trudności przy realizacji kluczowych inwestycji w polskich aglomeracjach i metropoliach pokazują, że takie przepisy na poziomie ustawy mogą okazać się skuteczne. Jednak bez woli współpracy, także i takie uregulowania prawne nie przełożą się na wymierne efekty.
- Kluczowe inwestycje o zasięgu ponadgminnym powinny być objęte wspólnym planowaniem.
- Z drugiej strony, wyrażane są obawy, czy nowa ustawa nie doprowadzi do faktycznego ustanowienia nowego szczebla samorządu, komplikując istniejący system i powodując dodatkowe konflikty.

Należy też zwrócić uwagę na dość powszechną krytykę decyzji dotyczących zmian granic administracyjnych gmin i przyłączania terenów wiejskich do rozwijających się miast. Wyrażane są opinie, że są to decyzje zbyt pochopne, naruszające integralność gmin. Do miast przyłączane są

bowiem tereny na ogół najcenniejsze i najbardziej zainwestowane. Ich rozwój był często wynikiem dzielności samorządu i wydatków, ponoszonych często z uszczerbkiem dla innych części gminy. Ich utrata stawia pod znakiem zapytania sens prowadzenia przez władze gminne długofalowej polityki rozwoju. Pojawia się również pytanie, czy słusznie jest, że decyzją administracyjną rządu przenoszony jest bez odszkodowania majątek gminy, będącej osobą prawną, na rzecz innej osoby prawnej.

Stabilizacja granic administracyjnych jest istotnym elementem stabilizacji administracji. Należy więc rozważyć, czy nie trzeba zaniechać zmian tych granic, natomiast ustanowić podstawy prawne współdziałania ponad ustabilizowanymi granicami.

5. Ograniczenia gospodarki i finansów

Powszechne jest przekonanie o tym, że w coraz większym stopniu władzom samorządowym przekazywane są nowe zadania bez odpowiedniego zwiększenia przyznawanych im środków. Uważa się, że stało się to już postępowaniem typowym. Jest to groźne w skutkach dla samorządności, gdyż ogranicza możliwość własnych inicjatyw samorządowych. Stąd bierze się żądanie zwiększenia udziału jednostek samorządowych w podatkach dochodowych oraz w VAT.

52% respondentów uważa, że istniejący system tworzenia dochodów własnych utrudnia rozwój samorządności. Ale aż 44% jest zdania przeciwnego. Oznacza to, że istnieje bardzo duże zróżnicowanie sytuacji finansowych poszczególnych jednostek, wymagające rozważenia możliwości wprowadzenia bardziej elastycznych przepisów, umożliwiających szersze uwzględnianie lokalnych warunków.

Natomiast powszechnie uważa się, że reforma finansów powiatowych jest konieczna. W obecnej sytuacji powiaty mają znikomą możliwość nie tylko podejmowania własnych inicjatyw, ale nawet zagrożona bywa czasami realizacja ich zadań ustawowych.

Istotną rolę rozwoju spełniają fundusze unijne. Należy jednak zwrócić uwagę na istotny podział opinii w odpowiedzi na pytanie, czy obecny sposób ich rozdziału sprzyja samorządności. Wśród uzyskanych odpowiedzi 62% wyraża opinię negatywną, podczas gdy pozytywną wyraża jedynie 33% respondentów. W uzasadnieniu podawane są bardzo zróżnicowane powody, które mogą być odbiciem zawiedzionych nadziei. Jednak przebija z nich pogląd, że dotacje otrzymują jednostki silniejsze, czy to gospodarczo, czy politycznie i w efekcie „biedniejsi pozostają biednymi”, jak to napisał jeden z respondentów.

Obok zastrzeżeń jednak dotyczących zbyt małych środków podnoszone są problemy barier, jakie istniejące przepisy i ich interpretacje stwarzają dla efektywnej gospodarki lokalnej i regionalnej.

Tabela 2. Podstawowe przyczyny ograniczenia swobody działalności gospodarczej i zarządzania majątkiem

	Liczba odpowiedzi	Proc. odpowiedzi*
Nieskoordynowanie i niejasność regulacji prawnych	443	76%
Brak uznanego prawa do ryzyka	211	36%
Obawy przed odpowiedzialnością karną	279	48%
Nadmierne zadłużenie majątku gminy	186	32%
Nie występują istotne ograniczenia	37	6%
Inne	24	4%

*respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź, dlatego % nie sumują się do 100%

O negatywnych skutkach niewłaściwego stanowienia prawa pisaliśmy już wcześniej. Trzeba o nich wspomnieć raz jeszcze, gdyż stwarzają one szczególnie groźną barierę w odniesieniu do działalności gospodarczej władz samorządowych. Gospodarka lokalna i regionalna stanowi istotną część gospodarki narodowej, mającą poważny wpływ na kształtowanie warunków działalności wszelkich innych podmiotów, m.in. poprzez kształtowanie infrastruktury. Ograniczanie działalności gospodarczej jednostek samorządowych ma poważne skutki dla rozwoju kraju.

Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną, dysponują własnym majątkiem i mają prawo prowadzenia działalności gospodarczej. Działają w gospodarce rynkowej i muszą współpracować i konkurować z podmiotami czysto gospodarczymi. Tymczasem traktowanie ich jedynie jako organów władzy administracyjnej, narzuca im poważne ograniczenia, które skutkują ograniczeniem efektywności ich działań. Niepewność decyzji organów nadzorczych, wynikająca z niejasności przepisów prawa i jego niejednorodnych interpretacji, powoduje obawy przed odpowiedzialnością karną i prowadzi do zaniechań. Odmowa uznawania prawa do ryzyka, które jest nieodłącznym problemem przy każdej decyzji gospodarczej, zniechęca do wszelkich inicjatyw.

Działalność gospodarcza jest oceniana jedynie przez badanie zgodności z procedurami, a nie przez analizę osiągniętych efektów. Szerząca się podejrzliwość, która osiągnęła groźny poziom psychozy społecznej, spowodowała traktowanie wszelkich kontaktów z prywatną gospodarką jako korupcyjnych. Skutkiem jest wyeliminowanie wszelkiej współpracy publiczno-prywatnej, która w krajach o ugruntowanych systemach samorządowych stanowi jedno z podstawowych narzędzi rozwoju. Skrót partnerstwa publiczno-prywatnego PPP jest tłumaczony, jako „prawie pewny prokurator”.

Jednym z ważnych, diskutowanych obecnie problemów jest gospodarka odpadami. Niezbędne jest szybkie wprowadzenie w życie właściwych regulacji prawnych, opartych na rzeczywistych potrzebach i możliwościach rzeczywistego rozwiązania tej trudnej sprawy.

Komentarze respondentów:

- Istnieje powszechna obawa w jednostkach samorządu terytorialnego przed partnerstwem publiczno-prywatnym.
- Błędem było objęcie ustawą o terminach zapłaty w transakcjach handlowych transakcji dokonywanych z udziałem jednostek.
- Problem stanowi zapis Rozporządzenia Ministra Finansów o sprawozdawczości w zakresie operacji finansowych z 10.03.2010 skutkujący klasyfikowaniem kredytu kupieckiego do długu publicznego w przypadku sprzedaży wierzytelności wobec jednostek bankowi.
- Główną barierą działalności – szczególnie powiatów – jest brak regulacji prawnych pozwalających tym jednostkom na tworzenie własnych dochodów, w rezultacie nie są one w stanie wygenerować odpowiedniej ilości środków na inwestycje.
- Działalności gospodarczej jest przeszkadzają skomplikowane i długie procedury w wydawaniu (uzyskiwaniu) decyzji administracyjnych (decyzja lokalizacyjna, pozwolenia na budowę, zgłoszenia robót).
- Problemem jest brak własności terenów, w tym terenów trwale zajętych pod ośrodki wypoczynkowe (grunty we władaniu lasów), a także rozdrobnienie odpowiedzialności
- Konieczność zastępowania w swoich zadaniach innych zarządców, toczące się w nieskończoność postępowania komornicze i podatkowe.
- Ograniczeniem jest brak majątku w powiatach, brak możliwości prowadzenia działalności przez powiaty, które poprzez te działania mogłyby uzyskiwać dodatkowe dochody.

6. Gospodarka przestrzenna

Właściwe zagospodarowanie terenu stanowi jedno z podstawowych zadań władz lokalnych. Od tego zależą nie tylko warunki życia ludności, ale i możliwości dalszego rozwoju. Źle gospodarując przestrzenią, władze lokalne same sobie stwarzają poważne bariery.

W Polsce w ramach procesów transformacji ustrojowej dawny system planowania przestrzennego uległ praktycznej likwidacji, jednak nie wprowadzono nowego, dostosowanego do nowych warunków. Niekontrolowana we właściwym stopniu zabudowa prowadzi do nieodwracalnych skutków i poważnych strat finansowych i społecznych. Każdy konflikt, każde opóźnienie inwestycji – to są wymierne koszty, których można uniknąć, jeśli wszystkie sporne sprawy zostaną rozstrzygnięte w fazie planowania. Próby odbudowy systemu planowania są do tej pory nieskuteczne wobec ignorowania problemu przez siły polityczne i torpedowania ich przez środowiska zainteresowane utrzymaniem obecnego stanu bezprawia. Zamiast stworzenia podstaw racjonalnej gospodarki, podejmowane są rozwiązania fragmentaryczne, jak na przykład likwidacja zezwoleń na budowę.

Prowadzi to do pogłębienia kryzysu i otworzenia pola do tysięcy konfliktów sąsiedzkich dezintegrujących społeczności lokalne.

Podstawę gospodarki przestrzennej powinny stanowić plany zagospodarowania, przygotowywane na kilku poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Powinny one harmonizować zamierzenia różnych jednostek. Obecnie spotkać można wiele negatywnych przykładów, a nawet przypadki rażącego ignorowania istniejącego zagospodarowania na terenie sąsiada, jak to miało miejsce w jednej gminie, która planowała zabudowę mieszkaniową, nie bacząc, że tuż za granicą istnieje funkcjonujące lotnisko. Takich przypadków nieharmonizowania własnych działań i zamierzeń sąsiadów jest niestety wiele.

Wprowadzenie systemu planów zagospodarowania oznacza jednak ograniczenia samodzielności gmin, które w swych decyzjach byłyby pozbawione dotychczasowej swobody. Opinie respondentów są w tej sprawie podzielone. Jakkolwiek 60% widzi potrzebę ustanowienia takiego systemu planowania, to 35% uważa, że nie należy wprowadzać zmian. Przyczyny tych oporów są oczywiste. Opracowywanie planów kosztuje, a ich wprowadzenie ogranicza swobodę w podejmowaniu decyzji i wymaga ustalenia długoterminowych strategii. Niemniej jest oczywiste, że bez wprowadzenia systemu planowania i gospodarki przestrzennej władze lokalne stworzą sobie samą barierę, do której pokonania nie będą zdolne.

Zdaniem respondentów:

- Brak planu zagospodarowania przestrzennego powoduje chaos inwestycyjny na określonym terytorium jednostki samorządu terytorialnego, niepewność potencjalnych inwestorów.
- Jak najbardziej powinno się planować na poziomie lokalnym: studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego, plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego, lokalizacja inwestycji celu przestrzennego. Poziom regionalny i szczebel krajowy powinien obejmować kierunki strategiczne dla gospodarki państwa nie powodując ograniczeń swobody decyzji władz lokalnych.
- Działanie jest potrzebne z uwagi na spójność realizacji planów, ale nie może być ograniczeniem dla powiatów i gmin. Planowanie przestrzenne dla powiatu powinno odbywać się na zasadzie konsultacji i wspólnych uzgodnień wszystkich szczebli samorządowych.
- W całym kraju należałoby wprowadzić taki system, a im dłużej jest dowolność, tym większe zagrożenia. I coraz większy brak środków, które blokują tworzenie tych dokumentów. Samo przymuszenie jst do wykonania nic nie da. Już był kiedyś obowiązek, który trwa niby do dziś, a życie toczy się dalej.
- Kierunki zagospodarowania byłyby określone już na etapie planowania, co przyspieszyłoby realizację zadań i rozwój infrastruktury. Jednak opracowanie tych planów jest kosztowne i samorządy lokalne nie są w stanie ich wykonać. Należałoby się zastanowić nad utworzeniem funduszu (centralny) wspomagającym lokalne jednostki w tym zakresie.

Właściwa gospodarka przestrzenna to nie tylko nadzór nad zagospodarowaniem i inwestycjami, ale również odpowiednie zarządzanie istniejącymi obiektami, w tym i infrastrukturą. Problemy związane z zarządzaniem drogami są powszechnie znane, ale nierozwiązywane. W niektórych przypadkach prowadzą do kuriozalnych sytuacji, jak ta na przykład, gdy bulwar nadmorski, stanowiący główną atrakcję miejscowości, jest drogą powiatową i o sposobie wykorzystania chodników i poboczy decyduje starosta, choć wszystkie pretensje są kierowane do burmistrza.

Poniżej kilka wypowiedzi respondentów na ten temat:

- Istniejący podział na drogi powiatowe i gminne powoduje wiele konfliktów pomiędzy jednostkami samorządu. Powiaty nie mają funduszy na utrzymanie dróg przez nich zarządzanych. Zły stan dróg powiatowych powoduje duże niezadowolenie mieszkań-

ców gminy (przez którą droga przebiega), kierowane niesłusznie przeciwko najbliższej władzy, czyli samorządowi gminy, który ma bardzo ograniczony wpływ na działania powiatu.

- Wiele problemów stwarza rozbieżność zarządu nad drogami publicznymi pomiędzy kilkoma podmiotami.
- Samorządy wojewódzkie i powiatowe nie dbają o swoje drogi. A my (gmina) musimy w paradytce dokładać swoje pieniądze do dróg. Wydaje się, że każdy powinien realizować swoje zadania w pełni sam.
- Jeśli zarząd drogi krajowej nie odśnieży drogi gminnej, powiatowej, to autobus z mieszkańcami gminy nie będzie jeździł, podobnie chodnik na drodze krajowej etc.
- Nakaz opodatkowania dróg lokalnych o kategorii niższej niż gminne powoduje bardzo duże zubożenie budżetów gmin wiejskich, a dodatkowo działa bardziej niekorzystnie w gminach o dużej liczbie takiego rodzaju dróg. Zamiast premiować, karzemy. Są to przeważnie drogi dojazdowe do pól i łąk wymagające dużych nakładów finansowych. Skutki są bardzo poważne, praktycznie uniemożliwiające prowadzenie inwestycji bez zadłużania się.

7. Kadry administracyjne

Spółeczeństwo będzie miało zaufanie do swoich władz tylko wtedy, gdy administracja lokalna będzie sprawna, będzie przyjaźnie działać na rzecz realizacji interesów obywateli i swe decyzje opierać będzie jedynie na poszanowaniu prawa. Zależy to w dużej mierze od jakości kadr administracji lokalnej. W ciągu dwudziestu lat powstał poważny zasób ludzi posiadających duże umiejętności i doświadczenie administracyjne. Jednocześnie nie został wykształcony właściwy system gospodarki tym zasobem, a także ścieżki karier osobistych pracowników administracji. Powstaje pytanie, czy obecny system zatrudniania, dający nieograniczone prawa kierownikom jednostek samorządowych, jest właściwy czy też konieczne jest przyjęcie nowych regulacji, stabilizujących administrację.

Respondenci w większości (61%) pozytywnie oceniają obecny system. Jest to zrozumiałe, gdyż reprezentują oni władze, których swoboda decyzji ulegałaby ograniczeniom. Dlatego należy zwrócić uwagę, że aż 34 % ma jednak wątpliwości, co do tej kwestii. Oceny zewnętrzne wskazują, że pełna swoboda w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników

niesie za sobą niebezpieczeństwo uzależniania administracji od szefów jednostek administracyjnych. Niepewność zatrudnienia i obawy o jego utracenie powodują nie tylko hamowanie inicjatyw indywidualnych, ucieczkę od podejmowania decyzji, ale w skrajnych przypadkach podporządkowywanie się woli szefów, ze szkodą dla obowiązującego prawa i interesów obywateli.

Wykształcenie profesjonalnej administracji, złożonej z osób posiadających wiedzę, poczucie odpowiedzialności za swoje decyzje, zrozumienie swojej roli usługowej w stosunku do mieszkańców, ale także i odpowiednio ustabilizowaną pozycję umożliwiającą podejmowanie decyzji zgodnych z prawem i interesem mieszkańców, bez zagrożenia dla siebie samych.

Komentarze respondentów:

- Nowa ustawa o pracownikach samorządowych dokładnie określa wymagania dla nowo zatrudnionych pracowników, a wewnętrzne uregulowania o naborze pozwalają wybrać takie osoby, które spełniają oczekiwania pracodawcy.
- System konkursowy wyboru pracowników sprawdza się. Choć jest to procedura energochłonna, to jednak obiektywna.
- Odpowiednio przeprowadzony nabór daje taką możliwość. Problemem jest natomiast zapewnienie specjalistom warunków finansowych porównywalnych ze sferą biznesową.
- W przypadku małych gmin są to zbędne procedury, bowiem trudno o właściwych specjalistów i tak. Istnieje potrzeba stabilizacji urzędników, czyli stworzenie korpusu urzędników komunalnych na wzór państwowej służby cywilnej.
- Obecny system zatrudniania poprzez otwarty i konkurencyjny nabór pozwala zatrudnić pracowników o wysokich kwalifikacjach. Można mieć jednak uwagi do obserwowanej w praktyce niektórych jednostek – tendencji wprowadzania do ogłoszeń o naborze na wolne stanowisko urzędnicze dodatkowych kryteriów, takich jak np. staż pracy w administracji, zawężających krąg kandydatów do dotychczasowych kadr urzędniczych.

8. Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów stanowiło istotny krok w rozwoju samorządności. Spowodowało ono silniejszą integrację społeczności lokalnej, a także zwiększyło efektywność zarządzania gminami. Jednak tak silne wzmocnienie mandatu wójta w istotny

sposób zmieniło wewnętrzny ustroj gminy. Kompetencje rad gmin zostały w poważny sposób uszczuplone. Powstaje problem: czy rady gmin mają możliwość wypełniania swej podstawowej roli, jaką jest wyznaczanie strategicznych kierunków rozwoju gminy oraz kontrola nad działalnością organów wykonawczych? W naszej ankiecie 84% respondentów odpowiedziało na to pytanie pozytywnie. Należy jednak zwrócić uwagę, że ogromną ich większość stanowili przedstawiciele właśnie tych organów.

Fakt, że istnieje tu poważny problem i zróżnicowanie opinii, został potwierdzony na kongresie samorządowym w marcu tego roku. W czasie dyskusji w specjalnej grupie roboczej uwidoczniła się cała złożoność tego problemu, gdyż w opinii wójtów radni często stwarzają poważne i zbędne kłopoty w realizacji zadań gmin, a w opinii przedstawicieli rad, często jest to wynikiem uniemożliwienia radnym, przez wójtów, pozytywnych działań.

W ciągu ostatniego dwudziestolecia następowała stała ewolucja wewnętrznego ustroju w kierunku zwiększania kompetencji organów wykonawczych, co realizowane było w imię zwiększania efektywności działań administracji samorządowej. Jednoczesne jednak ograniczanie uprawnień rad gminnych stworzyło niebezpieczeństwo ograniczania ich reprezentatywności, a tym samym samorządności społeczności lokalnych. Powstaje pytanie: czy w efekcie takiego działania nie zbliżono się zbyt do sytuacji nadmiernej swobody organów wykonawczych przy jednoczesnej zbyt małej kontroli społecznej nad ich działalnością? Ciągłe aktualne jest pytanie, czy wójt i burmistrz jest lokalnym przywódcą, liderem, czy też organem administracji, a odpowiedź na nie nie zawsze jest jednoznaczna.

Zgodnie z ratyfikowaną przez Polskę Europejską Kartą Samorządu Lokalnego prawo do zarządzania sprawami lokalnymi jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, które mogą dysponować organami wykonawczymi. Karta podkreśla wyraźnie, że władzą samorządową jest przede wszystkim rada i to ona ma działać w imieniu mieszkańców.

W naszej ankiecie rady powiatów i sejmiki otrzymały gorsze oceny niż rady gmin. Tylko 59% uznało, że rady powiatów sprawują kontrolę nad działalnością organów wykonawczych w imieniu i w interesie mieszkańców, ale aż 33% było zdania przeciwnego. W odniesieniu do sejmików opinie były jeszcze gorsze, gdyż pozytywnie ich działalność oceniło jedynie 50% respondentów, a 37% negatywnie.

Wydaje się, że istotnym czynnikiem tych ocen jest niewystarczająca łączność pomiędzy radnymi a mieszkańcami. Ordynacja proporcjonalna

zaciera poczucie tego związku. Poszczególne osoby, głosząc na listę, nie wie, który konkretnie radny reprezentuje jej interesy. Jednocześnie zmniejszenie liczby radnych spowodowało ograniczenie reprezentatywności radnych. Obecnie liczba radnych jest mniejsza niż liczba wsi i miejscowości, co powoduje, że mieszkańcy wielu z nich nie są reprezentowani we władzach gmin i powiatów. Słabe zainteresowanie radnych częstymi kontaktami ze swymi wyborcami pogłębia ten problem. Tymczasem samorządność nie może istnieć, jeśli mieszkańcy i ich interesy nie są w odpowiedni sposób reprezentowani we władzach samorządowych.

Komentarze respondentów:

- Wójt/burmistrz, chociaż wybierany jest w wyborach bezpośrednich również na podstawie głoszonego programu swych przyszłych działań, to realizacja tego programu w pełni zależna jest od uchwały budżetowej, którą podejmują radni.
- Właściwe zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej wymaga czasem działań niestandardowych oraz większej swobody w podejmowaniu decyzji przedstawiciela organów wykonawczych.
- Samorządność powinna cechować się samodzielnością w podejmowaniu decyzji dotyczących kierunków rozwoju gmin. Jednak zbyt często przedstawiciele samorządu czują się ograniczani przez ustawy, stale nowe obowiązki oraz rady gminy i miasta.
- Za często kolejne ustawy narzucają zbyt szczegółowy tryb realizacji zadań, nie dając przy tym możliwości uwzględnienia specyfiki uwarunkowań lokalnych. Każda samorządowa wspólnota lokalna różni się potrzebami i tu władze miejscowe powinny mieć więcej swobody w rozwiązywaniu spraw lokalnych.

9. Zdolność społeczności lokalnych do praktycznej realizacji zasad samorządności

Samorząd ma sens tylko wtedy, gdy istnieją społeczności zdolne do samodzielnego wyznaczania celów rozwoju i dróg ich osiągnięcia, a także do kontroli polityki prowadzonej przez wybrane przez siebie władze. Istnieje powszechny pogląd, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest u nas opóźniony w stosunku do postępu w innych dziedzinach życia. Jest to zrozumiałe, gdyż przekształcenia społeczne wymagają niewspółmiernie dłuższego czasu niż zmiany legislacyjne czy gospodarcze. Jednak należy postawić pytanie: czy stanowi to barierę dla rozwoju samorządności? W opinii respondentów nie zachodzi takie niebezpieczeństwo. Aż 72% respondentów stwierdza, że społeczność ich gmin, powiatów

i województw jest zdolna do świadomego podejmowania decyzji, dotyczących rozwoju i rozwiązywania problemów lokalnych. Oczywiście można przypuszczać, że lokalni liderzy mają tendencje do przyznawania wyższych ocen swoim społecznościom, niż na to zasługują. Jednak inne zjawiska wskazują, że rzeczywiście następuje proces utożsamiania się ludzi ze swymi miejscowościami, a administracja samorządowa spełnia pozytywną rolę w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W badaniu panelowym, przeprowadzonym w roku 2007 przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, tego zdania było 68% liderów organizacji pozarządowych. Można więc wyrazić pogląd, że samorząd stwarza odpowiednie warunki do udziału społeczności lokalnych w życiu publicznym.

Istnieje jednak obawa, czy owo utożsamianie z miejscowością przekłada się na wzrost udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Respondenci twierdzą, że obecny model ustrojowy taką możliwość daje. Taką opinię wyraża 82% badanych, a jedynie 15% jest przeciwnego zdania. Jednak obserwacje wskazują, że stan w tej dziedzinie nie jest satysfakcjonujący. A więc jeśli społeczności są zdolne do udziału w życiu publicznym i ustrój daje im takie możliwości, to nasuwa się pytanie o przyczyny niewystarczającej motywacji mieszkańców do udziału w sprawowaniu władzy publicznej.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest warunkiem rozwoju samorządności. Jednocześnie społeczeństwo takie nigdy nie powstanie, jeśli nie będzie miało możliwości rzeczywistego uczestnictwa w życiu publicznym.

Komentarze respondentów:

- Społeczność lokalna ma możliwość wpływania na decyzje władz poprzez takie instrumenty jak: wybór swoich reprezentantów do organów jst, poprzez zgłaszanie wniosków i postulatów wybranych radnych, wstęp na sesje rad oraz udział w konsultacjach społecznych i referendum lokalnych.
- Społeczność lokalna raczej jest zdolna do podejmowania decyzji dotyczących rozwiązywania problemów lokalnych, gdy chodzi o bezpośrednie działanie, czego dowodem jest aktywność w kontaktach z przedstawicielami władz dzielnic i rady miejskiej oraz każdorazowo w licznych akcjach konsultacji społecznych. Raczej nie, gdy chodzi o działanie pośrednie poprzez organy uchwałodawcze, bowiem wytypowani przez partie polityczne radni wsłuchują się w głos swych władz.
- Aby mieszkańcy mogli istotnie uczestniczyć w podejmowaniu decyzji organów uchwałodawczych samorządu – należy wprowadzić

wybory w okręgach jednomandatowych, gdzie wybierany przedstawiciel odpowiada bezpośrednio przed wyborcami, a nie przed partią polityczną, która go umieściła na liście wyborczej.

- Radni nie odpowiadają przed mieszkańcami, lecz przed kierownictwem partii politycznej, która ich desygnowała na odpowiednie miejsce na liście wyborczej. Tak się dzieje w większości samorządów, zwłaszcza szczebla powiatowego i wojewódzkiego.
- To zależy wyłącznie od samych mieszkańców, ich zaangażowania i chęci działania. Ustrojowo jest wszystko uregulowane prawidłowo, problemy są z mentalnością. Samo powstanie organizacji pozarządowej to jeszcze za mało. Potrzebne jest zrozumienie, po co ta organizacja istnieje.
- Większość mieszkańców jest słabo zainteresowana sprawami samorządu. Zdecydowana większość z nich interesuje się jedynie sprawami, które ich bezpośrednio dotyczą. Z doświadczenia wynika, że zdolność i przede wszystkim chęć do podejmowania decyzji ma może kilka procent mieszkańców.
- Szczególnie w większych samorządach istnieje zbyt niskie zainteresowanie społeczności lokalnej rozwojem gminy oraz rozwiązywaniem lokalnych problemów.
- Tylko w najmniejszych gminach społeczność lokalna jest zdolna do świadomego podejmowania decyzji. Mieszkańcy małej gminy przy pełnej mobilizacji wokół danego problemu są zdolni do rozwiązywania problemów gminy. Na co dzień społeczna aktywność jest jednak bardzo mała.

10. Partie polityczne na szczeblu lokalnym

Istnienie partii politycznych stanowi nieodłączny element demokracji. W ostatnim jednak okresie opinia publiczna coraz silniej negatywnie ocenia działalność partii, szczególnie na szczeblu lokalnym, gdzie rzadko partie przedstawiają alternatywne programy rozwoju danej miejscowości. Rozgrywki personalne wewnątrz partii, przenoszone do władz lokalnych, podważają zaufanie społeczeństwa do wybranych przez siebie władz. Wymiana władz jest zjawiskiem groźnym nie ze względu na negatywne oceny ich działalności, lecz jako skutek konfliktów wewnątrzpartyjnych. Nieformalne wpływy na decyzje personalne i finansowe ten brak zaufania pogłębiają. Problem zbytniego upartyjnienia administracji lokalnej jest powszechnie podnoszony. Zarządzanie jednostkami samorządowymi, ich administracją i gospodarką jest zbyt często traktowane jako łup należny zwycięzcy w wyborach.

Społeczności lokalne w dużej części nie identyfikują się z partiami i nie traktują ich jako swoich reprezentacji. Znajduje to odbicie w powszechnym zjawisku tworzenia niezależnych komitetów wyborczych, ukrywających swe afiliacje partyjne. Kandydaci uważają, że podkreślanie swych związków z partiami politycznymi jest obciążeniem w oczach wyborców.

Ta opinia znalazła potwierdzenie w naszej ankiecie. 57% respondentów ocenia negatywnie działalność partii na szczeblu lokalnym, a jedynie 22% daje pozytywną ocenę.

Zdaniem respondentów:

- W organach władzy na szczeblu gminy (zwłaszcza w małych gminach) dominuje tzw. gospodarskie postrzeganie rzeczywistości i to jest cenne w małych środowiskach. Nadmierne upolitycznianie problemów w takim środowisku nie przynosi dobrych skutków.
- Mieszkańcy wybierając lokalnych przedstawicieli władz samorządowych, kierują się oceną ich faktycznej aktywności, osobowości, dostępności, a nie przynależnością partyjną.
- Działania partii politycznych na szczeblu lokalnym winny przedstawiać alternatywne drogi rozwoju i alternatywne programy odpowiadające interesom mieszkańców. Partie polityczne powinny rozwiązywać ważne sprawy w imię interesów mieszkańców, a nie, jak jest to odbierane przez społeczeństwo, jako walka polityczna.
- Partie poprzez desygnowanych przedstawicieli realizują interesy danej partii politycznej, które często z punktu widzenia władz centralnych danej partii są sprzeczne z interesem lokalnej społeczności.
- W ciągu całego dwudziestolecia proces upartyjnienia postępował i postępuje nadal. Można to zaobserwować na przykładzie ordynacji wyborczej. O ile w pierwszej ordynacji zgłaszać kandydatów mogły tylko komitety mieszkańców, to sukcesywnie nie tylko nadano te uprawnienia również partiom politycznym, ale uzyskały one istotne przywileje. Można chociażby wspomnieć o tym, że kandydatów partii ogólnokrajowych mogą zgłaszać krajowe komitety wyborcze, całkowicie oderwane od lokalnych społeczności.

Partie polityczne muszą zmienić formy swego działania na szczeblu lokalnym, jeśli chcą cieszyć się zaufaniem społecznym. Ich rolą jest przedstawianie mieszkańcom alternatywnych programów rozwoju poszczególnych miejscowości, a nie przenoszenie na szczebel lokalny hasła i problemów ogólnokrajowych niemających związku z zakresem działania władz lokalnych.

11. Jednostki samorządowe są związkami mieszkańców

Gminy, powiaty i województwa są związkami swych mieszkańców, które mają zarządzać sprawami lokalnymi w interesie swoich mieszkańców. Interes mieszkańców powinien więc być podstawowym celem tych jednostek, działających oczywiście w ramach obowiązującego prawa. Ludność wybierając swe władze, musi mieć pełne zaufanie, że będą one działać w ich interesie, a nie w imię interesów partii politycznych czy innych grup albo wprost interesów osobistych. Problem zaufania stanowi fundament samorządności. Z szeregu przeprowadzonych rozmów zarysowują się problemy, na które należy zwrócić uwagę, choć występują one sporadycznie.

Podstawą zaufania musi być właściwa komunikacja społeczna, a więc informowanie mieszkańców o swoich działaniach i pełna przejrzystość przesłanek wszelkich decyzji. Jawność decyzji i efektywna kontrola społeczna muszą się stać powszechne.

Interes gminy czy innej jednostki samorządowej nie może być przeciwstawiany interesom mieszkańców, jeśli ten ostatni nie narusza obowiązującego prawa. Samorząd jest po to, aby dbać o interesy ludności.

Konstytucyjna zasada pomocniczości ogranicza zakres kompetencji administracji rządowej i nakazuje przekazywanie władzom samorządowym wszystkich spraw, które mogą być przez nie załatwiane. Jednak ta sama zasada powinna obowiązywać władze samorządowe i skłaniać je do decentralizacji swych własnych kompetencji jednostkom pomocniczym, będącym bliżej obywateli. Zbyt często obserwuje się jednak tendencje do centralizacji kompetencji w ramach poszczególnych jednostek. Szczególnie uwypukla się to w wielkich miastach.

Wreszcie biurokratyzacja postępowań administracji lokalnej, przedłużanie postępowań, niechęć do podejmowania decyzji stwarzają niedobry klimat społeczny.

W ramach więc dyskusji o szansach i barierach samorządności należy zwrócić uwagę na problemy relacji władz lokalnych z mieszkańcami i na konieczność pogłębienia ich zaufania do swych, wybranych przedstawicieli.

Zadaniem niniejszego opracowania jest próba zidentyfikowania podstawowych barier rozwoju samorządności. Przedstawione tu problemy wymagają jeszcze dalszej weryfikacji i podjęcia prac nad kierunkami ich likwidacji.

Występujące bariery te mają bardzo zróżnicowany charakter. Jedne wynikają ze zjawisk zachodzących w otoczeniu jednostek samorządowych.

Można tu wymienić brak wizji państwa, niewłaściwy tryb stanowienia prawa i niekorzystne jego interpretacje, stałe tendencje centralistyczne poszczególnych ministerstw, ograniczanie swobody działalności gospodarczej i niedostatek środków finansowych. Usunięcie tych barier lub co najmniej minimalizacja ich negatywnych oddziaływań wymaga debaty ustrojowej, nowelizacji regulacji prawnych i zweryfikowania kryteriów, na których instytucje nadzoru opierają swe decyzje.

Jednak uchwalanie tylko nowych ustaw sprawy nie rozwiąże. Już obecnie gospodarka polska jest przeregulowana. Wprowadzanie więc nowych uregulowań może spowodować dalsze utrudnienia. Ogromne zróżnicowania warunków i potrzeb, istniejących w poszczególnych gminach, miastach i regionach, powoduje, że praktycznie nie ma możliwości, aby centralnie uregulować wszystkie problemy. Samorządność wymaga pozostawienia władzom lokalnym możliwości określania sposobów rozwiązywania własnych problemów, w nawiązaniu właśnie do lokalnych potrzeb i warunków.

Istnieją również bariery wymagające działań, które powinny być podjęte z własnej inicjatywy władz samorządowych lub ich przedstawicielstw. Byłoby najwłaściwiej, gdyby rozwiązania takich spraw, jak organizacja współpracy między jednostkami, problemy ustroju wewnętrznego czy zagadnienia kadr administracji samorządowej były wypracowane przez same samorządy, a nowelizacje prawne, jeśli byłyby potrzebne, były realizacją ich postulatów. O rozwój samorządności muszą zadbać same samorządy. Nikt inny w tym ich nie zastąpi.

Wreszcie trzecia grupa to sprawy związane z rozwojem społeczności lokalnych. Bardzo wyraźnie widać już istotny postęp w tej dziedzinie. Ale ciągle rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest opóźniony w stosunku do przemian w innych dziedzinach. Jednak jego nie można przyspieszyć drogą ustawową. Trzeba równolegle działać na wielu płaszczyznach, rozwijając dotychczasowe formy i tworząc nowe. Trzeba wzmacniać wychowanie obywatelskie w szkołach, uczyć i zachęcać młodzież do udziału w życiu publicznym, rozwijać organizacje obywatelskie i wspierać ich aktywność, wzmacniać komunikację społeczną między radnymi a mieszkańcami, rozwijać udział obywateli w kontroli społecznej władz. Te różnorodne formy działań wymagają współdziałania centralnych organów państwa, samorządów, szkół, organizacji i grup obywatelskich. Muszą być realizowane na terenie całego kraju, w nawiązaniu do lokalnych potrzeb i warunków. Ale aby były skuteczne, muszą uzyskać odpowiednią rangę i właściwe znaczenie polityczne. Niezbędna jest odpowiednia inicjatywa i silne wsparcie.

Odbudowa samorządu spełniła swoje cele. Dzięki decentralizacji państwa, zaangażowaniu społeczności lokalnych i efektywnej pracy władz i administracji samorządowej osiągnięto poważne sukcesy i przyspieszono rozwój kraju. Samorządność w Polsce ma szansę, aby się rozwijać i odgrywać coraz większą rolę. Jednak aby te szanse wykorzystać w pełni, konieczna jest poważna refleksja nad występującymi barierami i podjęcie działań dla ich usunięcia.

Refleksje na temat działalności jednostek samorządu terytorialnego

Historia ustroju miasta stołecznego Warszawy – od reaktywacji samorządu terytorialnego i odzyskania w roku 1990 możliwości współdecydowania przez mieszkańców stolicy o kierunkach jej rozwoju – obfitowała w zmiany o charakterze systemowym. Dokonywało się to poprzez zmiany ustawy ustrojowej, gdyż Warszawa – jako jedyna metropolia w Polsce – ma własną ustawę o takim charakterze.

Pierwszym krokiem na tej drodze było – wymienione już – reaktywowanie idei samorządu terytorialnego i uchwalenie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 18 maja tegoż roku o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy. Ustawa ta wprowadziła w granicach administracyjnych Warszawy obligatoryjny związek dzielnic-gmin Warszawy jednocześnie dzieląc miasto na siedem samodzielnych gmin.

Następnie, w roku 1994, przyjęto ustawę o ustroju miasta stołecznego Warszawy, która utrzymała obowiązkowy związek komunalny. Ponownie określone zostały jednak granice gmin warszawskich, a ponadto utworzone nowe. Ustawa ta powołała do istnienia jedenaście gmin warszawskich, których związek – z mocy ustawy – tworzył miasto stołeczne Warszawę. Zapisami tej ustawy dokonano również – przy zmianie granic – komasacji niektórych, istniejących wcześniej, dzielnic-gmin w ramach nowej gminy Warszawa-Centrum.

Kolejne przekształcenia zaowocowały nową ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, która to m.in. zlikwidowała przymusowy związek komunalny i poszczególne gminy warszawskie.

Wolą ustawodawcy było, aby od tej chwili miasto stołeczne Warszawa było jedną gminą, mającą status miasta na prawach powiatu. Jednocześnie ustawą tą wprowadzono podział Warszawy na jednostki pomocnicze – dzielnice m.st. Warszawy. Tylko Warszawa więc – jako jedyne miasto w Polsce – posiada obligatoryjne jednostki pomocnicze charakteryzujące się innym ustrojem niż podobne im jednostki w innych miastach.

Powodów zmiany koncepcji ustrojowej należy doszukiwać się w problemach, które pojawiły się pod rządami poprzednio obowiązujących aktów prawnych. Podkreślone one zostały z resztą w uzasadnieniu do projektu ustawy warszawskiej z roku 2002, w którym zauważono, iż „Warszawa będąc związkiem komunalnym w coraz większym stopniu stawiała się luźną federacją gmin, a w coraz mniejszym – jednolitym organizmem miejskim. Konstrukcje próbujące podkreślać i umacniać niezależność gmin okazały się być dla Warszawy dysfunkcjonalne. Stan ten wyraźnie utrudniał, a w wielu obszarach wręcz uniemożliwiał sprawne wykorzystanie walorów rozwojowych, powodował marnotrawstwo środków publicznych i stale komplikował procesy decyzyjne z jednoczesnym rozmywaniem odpowiedzialności”.

Można, z dużą dozą prawdopodobieństwa, pokusić się o stwierdzenie, iż to z wyżej wymienionych względów zdecydowano się przerwać ustawowy proces „federalizacji” Warszawy przy jednoczesnym zachowaniu korzyści płynących z możliwości przekazywania dzielnicom zadań i kompetencji związanych z bieżącą obsługą obywateli. Jednakże mogło to w pełni zacząć funkcjonować dopiero po uchwaleniu Statutu miasta stołecznego Warszawy, porządkującego zasady wykonywania zadań przez poszczególne jednostki organizacyjne miasta.

Logiczną konsekwencją przyjętego w styczniu 2008 roku Statutu m.st. Warszawy i równocześnie realizacją jego zapisów była uchwała Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 roku w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy. Przeniosła ona na organy dzielnic niezastrzeżone dla organów miasta, zadania i kompetencje dotyczące spraw lokalnych o zasięgu dzielnicowym.

Służyła temu także ostatnia nowelizacja ustawy warszawskiej umożliwiająca zarządom dzielnic upoważnianie m.in. burmistrzów dzielnic do samodzielnego wykonywania przypisanych im zadań.

Można więc stwierdzić, iż zachowując jednolitość miasta uwzględniono istnienie historycznie ukształtowanych dzielnic, w których obecnie koncentruje się większość spraw związanych z bezpośrednim zaspokojeniem

potrzeb obywateli. Zamysłem jest osiągnięcie efektów w postaci budowy nowoczesnej, sprawnie zarządzanej i funkcjonującej przyjaźnie wobec mieszkańców metropolii. Żadne miasto – nawet największe – nie funkcjonuje jednak w próżni. Zaś nowocześnie zdefiniowana metropolia nie może ograniczać się jedynie do takiego miasta stanowiącego tylko jej serce.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na kwestię uregulowania prawnego statusu metropolii w Polsce. Wydaje się, że Warszawa jako stolica, dynamicznie rozwijające się wielkie miasto, wykorzystująca doświadczenia związane ze współpracą z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i administracją rządową, powinna zostać upodmiotowiona jako metropolia. Wydaje się jednak, że powinno to zostać dokonane na gruncie odrębnych regulacji prawnych umożliwiających tworzenie metropolii jako naturalnie wyodrębnionych w procesie historycznym zgrupowań gmin stanowiących pewną jedność w ujęciu społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Jest to zresztą problem nie tylko Polski, a dyskusje nad tymi zagadnieniami toczono w różnych środowiskach praktycznie we wszystkich państwach europejskich.

Do rozstrzygnięcia pozostaje jednak kilka kluczowych problemów związanych m.in. z ustrojem tak zdefiniowanych metropolii, zasadami współpracy jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w ich skład czy też sprawnym pozyskiwaniem przez nie i absorbowaniem środków unijnych. Wydaje się zresztą, iż ta ostatnia kwestia powinna być największą zachętą do oddolnego tworzenia metropolii zgodnie z zasadą „w jedność siła”.

W ramach środków unijnych dostępnych w latach 2004–2006 ponad 25 mld zł trafiło właśnie do samorządów, z czego ponad 12 mld zł spożytkowały polskie miasta. Ta ostatnia kwota odpowiada 4 rocznym budżetom Wrocławia lub Krakowa.

Obecnie trudno jest już znaleźć polską gminę lub miasto, które nie korzysta z unijnego wsparcia. Dzięki kilkukrotnie wyższym środkom unijnym na lata 2007–2013 lwią część z polskich gmin realizuje inwestycje na skalę lokalną, regionalną, a w przypadku dużych miast nierzadko ogólnokrajową. Dzięki unijnemu wsparciu dokonuje się obecnie największy w historii powojennej kraju program inwestycyjny. Żeby zrozumieć jego wagę, wystarczy uzmysłowić sobie, że gdyby nie unijne wsparcie, nie byłoby dokończonych I linii metra w Warszawie, nowej przeprawy przez Wartę w Koninie, obwodnicy Chrzanowa czy Trasy Kwiatkowskiego w Gdyni, a także wielu mniejszych, ale równie istotnych projektów dla mieszkańców całego kraju.

Jeśli wśród samorządów korzystających z unijnego wsparcia zrobilibyśmy wewnętrzny ranking, to z pewnością na samym jego czele są duże miasta. To one w największym stopniu przyczyniają się pozytywnie do wykorzystania środków unijnych w skali kraju, nie tylko w sensie ilościowym, ale przede wszystkim jakościowym. Często w dyskusji na temat wykorzystania wsparcia z Brukseli na poziomie krajowym dominuje tylko czysty rachunek finansowy – dyskusja o wykorzystaniu środków upraszczana jest do transferów finansowych i wartości wydanych środków. Jednak to, co świadczy rzeczywiście o efektywnym wsparciu, to wartość dodana do gospodarki lokalnej. Dobrym przykładem jest tu Warszawa. Do końca kwietnia stolica wykorzystała ponad 1,7 mld zł. Do końca 2015 roku czeka nas wykorzystanie trzykrotnie wyższej kwoty. Te pieniądze służą nam do realizacji potężnych inwestycji komunikacyjnych jak II linia metra, Most Północny, Aleje Jerozolimskie, Trasa Siekierkowska, ale również projekty podnoszące funkcje symboliczne stolicy – Centrum Nauki Kopernik, Modernizacja Krakowskiego Przedmieścia, Bulwary Wiślane. Dużą wagę przywiązujemy do tych mniejszych projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Bez nich o wiele uboższa byłaby polityka miasta wobec osób zagrożonych marginalizacją społeczną, bezrobotnych, młodzieży uczącej się czy przedsiębiorców. Tylko w latach 2010–2011 wartość pozyskanych środków na projekty społeczne w Warszawie wyniesie przeszło 70 mln zł. To wartość rocznego budżetu średniej wielkości miasta.

Samorządy coraz lepiej wydają unijne środki, dzięki którym nasze miasta dynamicznie się zmieniają. To tutaj najlepiej widać każdą zainwestowaną „unijną złotówkę”. Wpływ na to miało dobre przygotowanie administracji lokalnej. Jeszcze pod koniec lat dziewięćdziesiątych samorządy stały się w sektorze publicznym pionierami wieloletniego planowania, nie tylko w wymiarze finansowym – poprzez programy inwestycyjne, ale również w zakresie planowania rozwoju. Samorządy bardzo szybko nauczyły się też funkcjonować w warunkach silnej konkurencji w ubieganiu się o środki europejskie. Wiedza i doświadczenie procentują dobrym przygotowaniem do wdrażania projektów rozwojowych finansowanych z funduszy strukturalnych, w których istotą jest właśnie planowanie i ukierunkowanie na cel – efektywność. To dlatego rzadko można powiedzieć o zmarnowanych środkach unijnych właśnie w samorządach, które nauczone są gospodarności i efektywności. Każdy wydatek oglądają kilka razy i analizują pod wieloma względami, zwłaszcza w ostatnich latach, które są kolejnym trudnym sprawdzia-

nem dla administracji lokalnej. Z tego powodu uwagę samorządów przykuwają środki z Unii Europejskiej przeznaczone na podniesienie sprawności administracji publicznej. Jakość kadry samorządowej ma kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania władzy lokalnej. Dlatego poprzez podnoszenie jakości szkoleń dbamy o to, aby osoby pracujące w administracji były jak najlepiej przygotowane do zadań stojących przed samorządami. Współpracujemy ze sobą rozwijając struktury współpracy, uczymy się od siebie nawzajem, realizujemy projekty w partnerstwie, lokalnym czy międzyregionalnym. Jesteśmy otwarci i gotowi do dalszej współpracy, bowiem wiemy, że najwięcej możemy nauczyć się od samych siebie.

W ubiegłym roku zaczęła się już bardzo ożywiona dyskusja nad przyszłością unijnego wsparcia. W trend tej dyskusji wplotły się również prace rządu nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego. Po raz pierwszy od czasu uruchomienia unijnego wsparcia rozmowa na temat środków europejskich odbywa się równolegle z ważnymi pracami nad dokumentami kształtującymi trendy rozwojowe. Po raz pierwszy w krajowych dokumentach akcentuje się silny wpływ metropolii na rozwój gospodarczy całego kraju. Zapowiedziana zmiana paradygmatu unijnej polityki spójności po roku 2014 może się okazać szansą na nadgonienie dystansu rozwojowego całego kraju do unijnej czołówki. Coraz rzadziej się mówi w tej dyskusji o konieczności wspierania „regionów zapóźnionych”, a coraz częściej akcentuje konieczność inwestowania w „lokomotywy wzrostu”. Ale powinniśmy wspólnie walczyć o zachowanie odpowiedniego balansu pomiędzy polityką wyrównywania różnic rozwojowych i inwestowania w potencjał szeroko rozumianych metropolii. Warszawa może stać się do 2020 roku metropolią europejską z wszystkimi jej cechami, ale tylko przy zbalansowanej polityce rozwojowej na poziomie kraju. Rozmowa na temat przyszłości polityki rozwoju kraju i wykorzystaniu unijnego wsparcia po 2014 roku nie ominie z pewnością kwestii ustrojowych. Konieczne jest dokończenie prac nad rozwiązaniami pozwalającymi w sposób efektywny zarządzać usługami publicznymi w obszarach metropolitarnych, ale również trzeba postawić sobie wyzwanie związane ze zmianą przepisów kształtujących dochody jednostek samorządu terytorialnego. Bez rozwiązania tych dwóch problemów trudno będzie nam dokonać kolejnego skoku cywilizacyjnego, jaki czeka nas w perspektywie zarysowanej przez unijną strategię UE 2020.

Środki unijne nie stanowią jedyne źródła finansowania samorządów.

Na przestrzeni ostatnich 20 lat, w miarę rozszerzania zakresu zadań publicznych przynależnych samorządowi terytorialnemu, ukształtowana została szeroka gama źródeł dochodów JST. W połowie wpływy JST stanowią dochody własne oraz różnego rodzaju dotacje i subwencje z budżetu centralnego. System dochodów samorządu jest oczywiście zróżnicowany pomiędzy poszczególnymi JST, co wynika z charakterystyki potencjału ekonomicznego JST. Przede wszystkim wpływa na to charakter podatków i opłat lokalnych, stanowiących dużą część dochodów własnych JST, a mianowicie ich bardzo zróżnicowana wydajność fiskalna. Konsekwencją tego stanu rzeczy baza dochodowa poszczególnych JST nie jest jednolita. Poszczególne rodzaje podatków przynoszą bardzo zróżnicowane pod względem wielkości wpływy dla poszczególnych JST. Ważnym aspektem zarządzania JST jest uzyskanie jak największego stopnia samodzielności finansowej, rozumianej jako wysoki udział w dochodach dochodów własnych, wynikających z potencjału bazy ekonomicznej, korzystnej struktury demograficznej i dobrego zagospodarowania infrastrukturalnego. Samodzielność w podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu środków pozwala na kształtowanie racjonalnej gospodarki budżetowej. Stabilizacja własnych źródeł dochodów sprzyja opracowywaniu wieloletnich scenariuszy rozwojowych, niezbędnych do generowania w długim okresie wyższych wpływów, m.in. dzięki realizacji długofalowej polityki inwestycyjnej.

System finansów samorządu terytorialnego to bardzo skomplikowane zagadnienie, natomiast chciałabym poruszyć kilka kwestii istotnych z punktu widzenia doświadczeń m.st. Warszawy. W zeszłym roku dochody JST wszystkich szczebli wyniosły łącznie 155 mld zł i były wyższe od uzyskanych w 2008 r. o 7,6%. Na tym tle dochody Warszawy zamknęły się w kwocie 10 mld 116 mln zł, co oznacza że były niższe od zrealizowanych w 2008 r. o 1,4%. Spadek dochodów był konsekwencją spowolnienia gospodarczego wywołanego światowym kryzysem na rynkach finansowych. Finanse Warszawy w dużym stopniu zależą od koniunktury gospodarczej, bowiem blisko połowa dochodów związana jest bezpośrednio z aktywnością gospodarczą (udziały w PIT i CIT oraz PCC). Na przyszłą sytuację finansową JST cieniem kładą się badania amerykańskie pokazujące, że opóźnienie pomiędzy zjawiskami zachodzącymi w gospodarce a sytuacją finansową sektora publicznego zwykle wynosi od 18 miesięcy do 2 lat. W warunkach spowolnienia gospodarczego w Polsce szczególnie silnie ujawniło się niedostosowanie systemu wyrównywania dochodów – tzw. janosikowe. Pomimo iż po raz

pierwszy w historii dochody Warszawy spadły w porównaniu do roku ubiegłego, budżet miasta został obciążony transferem na rzecz innych JST wyższym aż o 30% w porównaniu do 2008 r. – przekraczając 1 mld zł. System wyrównywania dochodów pomiędzy JST bazuje na danych historycznych, nie biorąc pod uwagę, iż płatnicy netto tego systemu, tacy jak Warszawa, w dużo większym stopniu odczuwają skutki pogorszenia koniunktury gospodarczej niż beneficjenci systemu, których wpływy w dużo większym stopniu zależą od dotacji i subwencji. Ponadto sam system przepływów pieniężnych pomiędzy JST mający na celu wyrównywanie szans rozwojowych, skądinąd słuszny co do intencji, nie bierze pod uwagę rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Niektóre szacunki pokazują, że populacja Warszawy jest faktycznie wyższa nawet o 500 tys. mieszkańców. Natomiast „janosikowe”, mające na celu zmniejszanie różnicy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w średnich dochodach per capita, pomija ten fakt. Oznacza to, że Warszawa niejako traci podwójnie, ponieważ poprzez niedoszacowanie liczby mieszkańców przypisywane jej są wyższe średnie dochody, a jednocześnie część populacji faktycznie zamieszkująca Warszawę w statystykach branych pod uwagę przy wyliczaniu „janosikowego” wykazywana jest w JST uprawnionych do wsparcia zaniżając przeciętne dochody. Ponadto mieszkańcy ci korzystając z infrastruktury miejskiej nie przyczyniają się do jej współfinansowania odprowadzając podatek od osób fizycznych do swoich macierzystych gmin. Sytuację pogłębia rzesza pracowników firm warszawskich dojeżdżających z gmin ościennych i tam płacących podatki – należy chociażby przywołać stopień dofinansowania komunikacji miejskiej z kasy miejskiej, który wynosi 74%, inaczej mówiąc wpływy z biletów pokrywają niewiele ponad 1/3 kosztów. Rozwiązania łagodzące problem przynoszą wzorce zachodnie – chociażby niemieckie, gdzie liczbę mieszkańców Berlina koryguje się mając także na uwadze obiektywnie wyższe koszty per capita realizacji zadań ponoszone przez centra aglomeracji miejskich. Komplementarną propozycją może być uwzględnienie w kryteriach podziału lokalnej specyfiki w zakresie realizacji zadań. Przytoczone przykłady zmiany obecnego stanu rzeczy wychodzą naprzeciw wyzwaniom stojącym przed ogólnie rozumianymi metropoliami, wyposażając je w dochody na poziomie umożliwiającym wspomaganie ich rozwoju. Na problem wielkości i kierunków alokacji środków w ramach systemu transferów pomiędzy JST należy także spojrzeć z punktu widzenia wielkości gospodarek lokalnych. Warszawa dysponuje relatywnie niskimi środkami w porównaniu do innych naj-

większych polskich miast, jeżeli weźmie się pod uwagę relację dochodów do wytwarzanego Produktu Krajowego Brutto. Dochody Warszawy stanowią 6,1% PKB wytwarzanego w mieście, podczas gdy na przykład we Wrocławiu jest to 9,2%, w Łodzi 8,3%, a w Krakowie 7,2%. Komunalny system wyrównania finansowego obowiązujący w obecnej formule pogłębia te dysproporcje, ponieważ wpłata Warszawy stanowi 54% ogólnej sumy wpłat JST. Znacząco niższe dochody Warszawy w odniesieniu do PKB oznaczają mniejsze możliwości kreowania zrównoważonego rozwoju miasta.

Niezależnie od powyższych problemów Warszawa dalej będzie się rozwijała dynamicznie. Jako stolica, aglomeracja i metropolia jesteśmy skazani na sukces.

Szanse i wyzwania dla samorządu miejskiego po 20 latach jego funkcjonowania

Autonomia społeczności miejskich, odzyskana w 1990 roku, przyniosła **wszechstronny rozwój miast**, który zaowocował zmianą warunków życia ich mieszkańców oraz wszystkich osób, które z infrastruktury miejskiej w najrozmaitszych formach korzystają.

Odzyskanie podmiotowości polegało na otrzymaniu istotnej części władzy publicznej oraz środków prawnych i finansowych (w tym majątkowych), umożliwiających jej sprawowanie przez demokratycznie wybrane organy.

Pierwszy etap reformy przyniósł **pewne elementy kategoryzacji gmin**, których wyrazem widocznym był tytuł burmistrza / prezydenta dla miejskiego wójta, a bardziej wymiernym – współczynnik przeliczeniowy subwencji ogólnej, który powodował zwiększenie jej kwoty wraz ze wzrostem liczby mieszkańców miasta (podobnie jak w Niemczech czy Austrii).

Kategoryzacja po pewnym czasie została zniesiona, choć zakres przekazywanych miastom zadań systematycznie wzrastał.

Potem nastąpiły dwie dalsze zmiany ustrojowe, które oznaczały **wzmocnienie** części miast:

- „**pilotaż** powiatowy” z 1994 roku (46 miast),
- wprowadzenie kategorii **miast na prawach powiatu** w 1999 roku (65 miast).

Niestety zmiany te zostały przeprowadzone w sposób, który bez logicznego powodu wykluczył z tej nowej kategorii grupę miast „prezydenckich”, niejednokrotnie większych niż kilka miast do niej zaliczonych. Nasze postulaty dotyczące skorygowania decyzji z 1999 roku nie zostały uwzględnione, pominięto także zbieżny z tym postulat doprowadzenia

do tego, aby infrastruktura lokalna (np. drogowa) w miastach miała jednego gospodarza – burmistrza.

W międzyczasie miało miejsce kilka procesów, które znacząco **utrudniły zarządzanie rozwojem miast**. Trzeba do nich zaliczyć:

- uchwalenie bardzo złej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2003r., która spowodowała kryzys planowej gospodarki przestrzeni, będąc jednocześnie najbardziej korupcyjnym aktem prawnym po roku 1989;
- próby ograniczenia prawa swobodnego dysponowania swoim majątkiem w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (najgłośniejsze przypadki Szczecina, Poznania czy Sopotu, wiele innych; także ustawa ingerująca w przekształcanie użytkowania wieczystego nieruchomości komunalnych w prawo własności);
- nadregulacje prawne w zakresie zadań własnych samorządów, zwłaszcza w edukacji i pomocy społecznej, będące w praktyce zastąpieniem samorządu w decydowaniu o sposobie wykonywania danego zadania „własnego”; prowadzą one do zaprzeczenia zasady pomocniczości, która oznacza przecież, iż ustawy wyznaczają tylko ramy działania samorządu, który sam decyduje o sposobie realizacji zadań w swoich lokalnych uwarunkowaniach).

Odrębnym tematem, który trzeba podnieść, jest kwestia **zarządzania drogami**, czyli na obszarach miejskich – ulicami. Tworzą one spójny, jednolity układ komunikacyjny, ale – poza miastami na prawach powiatu – mają zwykle czterech gospodarzy (miasto, powiat, województwo, GDDKiA, co znakomicie uwidocznili samorząd Wieruszowa, poprzez dopisanie pod nazwami ulic słów: „droga gminna” albo „droga powiatowa” czy „droga wojewódzka”, przy czym wiele spośród tych ulic niczym szczególnym się nie różni). **Gospodarzem dróg w granicach miasta powinien być burmistrz**, co od lat potwierdzają nasi partnerzy z rządu i Sejmu, ale – jak dotąd – nic konkretnego z tego nie wynika.

W tym obszarze jest jednak jeszcze drugi poważny problem: w 2003 roku, przy zmianie ustawy o finansach samorządowych **środki na drogi wojewódzkie i krajowe** w miastach na prawach powiatu **zostały tym miastom odebrane**. W dodatku w tym samym czasie w ustawie o autostradach płatnych oraz o KFD zapisano w art. 1a, że *ustawa określa zasady finansowania dróg krajowych, w tym autostrad, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, zwanego dalej „Funduszem”, z wyłączeniem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, finansowanych z budżetów tych miast*. Trzeba jasno stwierdzić, że miasta na prawach

powiatu podlegają pod tym względem nieuzasadnionej, a nawet niekonstytucyjnej **dyskryminacji**.

Jednak najtrudniejsze wyzwania, jakie stają dziś przed miastami, to **wyzwania finansowe**.

Zniesienie kategoryzacji gmin w zakresie subwencji ogólnej, o czym już wspomniałem, oznacza zignorowanie faktu, że koszty wykonania wielu zadań są w miastach większe (i rosną wraz ze wzrostem liczby mieszkańców), a także drugiego faktu, że miasta obsługują pod wieloma względami mieszkańców obszarów daleko wykraczających poza ich granice. Uważamy, że dotychczasowy system wyrównawczy wymaga modyfikacji – powinien uwzględniać nie tylko zróżnicowanie poziomu dochodów JST, ale także zróżnicowanie kosztów realizacji pozornie takich samych zadań.

Ponadto wprowadzono zbyt wielką rozpiętość w systemie wyrównawczym dla terenów wiejskich w subwencji „szkolnej”, o czym świadczy poziom „dopłat” do szkół ze środków własnych (w gminach wiejskich średnio 10%, w miastach – 30%).

Jednocześnie pomija się fakt, że większość problemów społecznych, w tym bezdomność i inne formy wykluczenia społecznego, koncentruje się w miastach. Świadczy o tym udział wydatków na **pomoc społeczną** w budżetach gmin – w miastach wynoszą one już **15%**, w tym w miastach małych, których sytuacja finansowa jest najtrudniejsza, **przekracza nawet 20%**. W dużych miastach dominują świadczenia opiekuńcze lub finansowe na sprawowanie opieki, zatem można powiedzieć, że problemy społeczne wynikają tam ze zjawiska demograficznego – starzenia się ludności. W mniejszych, gdzie świadczeniami objętych jest nawet 10% mieszkańców, głównym powodem ich wypłacania jest ubóstwo będące wynikiem chronicznego bezrobocia, a więc czynnika ekonomicznego.

Jednak najważniejsze problemy finansowe wynikają ze **skali potrzeb modernizacyjnych**, które znacznie **przekraczają obecne możliwości budżetów** miast.

Podstawowym problemem staje się dzisiaj **rewitalizacja** stale poszerzających się połaci miast, które są „**zużyte**” i wymagają przezwyciężenia kryzysu społeczno-gospodarczo-środowiskowego, jakim są dotknięte. Według wyników badania przeprowadzonego ostatnio przez Instytut Rozwoju Miast konieczność rewitalizacji dotyczy już **22% zainwestowanych obszarów miast**. Ponad połowę z terenów znajdujących się w kryzysie stanowią **stare dzielnice śródmiejskie** (51,8%), a jedną piątą – **tereny poprzemysłowe** (20,0%). Poważną częścią są również

tereny pokolejowe (12,5%) i **powojaskowe** (3,3%), a także **blokowiska** (12,4%). Niestety wyzwaniem jest tutaj nie tylko brak środków, ale także **brak niezbędnych rozwiązań prawnych**, które zmniejszyłyby inne bariery utrudniające dziś działania rewitalizacyjne.

Innym problemem, tak ważnym z powodu wielkiego deficytu mieszkań, jaki wciąż w Polsce mamy, jest **lokalna polityka mieszkaniowa**, która nie tylko nie znajduje żadnego wsparcia ze strony krajowej polityki mieszkaniowej, której przez 20 lat nie udało się przyjąć, ale także napotyka bariery prawne, będące wynikiem bezmyślnego przerzucenia części zadań publicznych na gminy, bez zapewnienia środków finansowych na ich realizację.

Trzecim wielkim wyzwaniem dla miast jest zapewnienie mieszkańcom i przyjezdnym możliwości swobodnego i szybkiego **przemieszczania się**. To podstawowe prawo człowieka może być zrealizowane w miastach, zwłaszcza większych, tylko w formie **systemów transportu intermodalnego**. Dziś brakuje na to zarówno środków finansowych, jak również przepisów prawnych, ułatwiających koordynację różnych rodzajów transportu, będących w gestii różnych podmiotów, zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Aby bardziej skutecznie się z tymi wyzwaniami zmierzyć, miasta potrzebują wsparcia w dwóch dziedzinach:

- **niezbędnych rozwiązań prawnych**, których część zasygnalizowałem,
- **zwiększenia wydajności systemów finansowania**.

Zwiększenie możliwości finansowych miast, zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczo-finansowego, nie oznacza bynajmniej tylko postulatu o dalsze przesuwanie środków publicznych z budżetu centralnego, choć oczywiście **konieczność przekazywania odpowiednich środków wraz z nowymi zadaniami** pozostaje naszym postulatem zasadniczym, bo wynikającym z nie zawsze przestrzeganej gwarancji konstytucyjnej. Jednak to zwiększenie może nastąpić także innymi metodami, wśród których trzeba wymienić:

- przywrócenie zasady **rekompensowania ubytków finansowych, wynikających ze zmian ustawowych** (w tym wyrównanie ubytków spowodowanych ostatnimi zmianami w podatku PIT);
- zniesienie barier w **dysponowaniu majątkiem własnym** (zastąpienie administrowania mieniem komunalnym gospodarowaniem nim);
- poszerzenie katalogu instrumentów umożliwiających prowadzenie **lokalnej polityki finansowej**;

- dalsze poszerzanie możliwości podejmowania **partnerstwa publiczno-prywatnego**;
- wprowadzenie rzeczywistej **autonomii w zakresie podatków i opłat lokalnych**, w tym samorządowych części podatku PIT;
- zwiększenie **dywersyfikacji dochodów miast** (zmniejszenie podatności na zjawiska kryzysowe).
- rezygnacja z opodatkowania publicznych inwestycji komunalnych **podatkiem VAT** (zwrot nieodliczonego VAT-u od tych inwestycji w formie, która będzie możliwa).

Odmiernym, choć może najważniejszym wyzwaniem, jakie stoi dziś przed miastami, jest **realne zwiększenie udziału obywateli w rozwiązywaniu spraw lokalnych**. Część z tych działań zależy od nas samych i może być wprowadzona w ramach obecnych rozwiązań ustrojowych. Inne wymagają zmian prawnych, w tym dotyczących jednomandatowych okręgów wyborczych, inicjatywy uchwałodawczej obywateli, zwiększenia samodzielności jednostek pomocniczych. Tymi ostatnimi udało się nam zainteresować Prezydenta RP – na jego inicjatywę w tym zakresie bardzo liczymy. Jednak nie możemy poprzestać na tym. **Musimy wyjść do naszych mieszkańców**, a nie biernie czekać na ich aktywność (nie wystarczą spotkania w ramach kampanii wyborczej). To my musimy kontakty z obywatelami postawić jako pierwszoplanowy priorytet. To wynika z charakteru naszej funkcji publicznej, z tego, że – poprzez wybory – przejmujemy w ich imieniu odpowiedzialność za niemałą część spraw **dla nich** najważniejszych.

Jeśli dokonamy przeglądu realizacji **podstawowych praw człowieka**, łatwo zauważymy, że prawa polityczne są głównie w gestii parlamentów i rządów, ale prawa egzystencjalne (do pracy, nauki, mieszkania, kultury, wypoczynku, przemieszczania się, bezpieczeństwa publicznego i społecznego itp.) zapewniamy głównie w miastach i gminach, a częściowo też w powiatach i województwach. To naprawdę wielka odpowiedzialność.

Dziesięć tez w sprawie modernizowania Polski

Misją minionego dwudziestolecia było zaszczepienie i obrona idei samorządności. Polski samorząd terytorialny jest już na swoich trzech poziomach ugruntowany konstytucyjnie i praktycznie. Nikt go nie kwestionuje. Jest podstawą naszego państwa. Oczywiście istnieje i będzie istnieć napięcie między władzą centralną i terytorialną, ale to odrębny temat, należący raczej do „spraw bieżących”, dlatego przy dzisiejszej, szczególnej okazji nie będę go podnosił.

Diagnoza

Po 20 latach należy podchodzić do samorządu mniej ideologicznie, a bardziej pragmatycznie. Jest jeden rząd, ale tysiące samorządów. Poszczególne ich kategorie są reprezentowane w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Mamy wiele wspólnych problemów, ale są też problemy specyficzne.

Występuję w imieniu głównych miast Polski. To zaledwie 12 jednostek samorządu. W sumie jednak mają 7 milionów mieszkańców. A w powiązanych funkcjonalnie gminach i powiatach, czyli na obszarach metropolitalnych, mieszka około 17 milionów, czyli 40% wszystkich Polaków.

Unię Metropolii Polskich złożyli w 1990 r. prezydenci Warszawy – Stanisław Wyganowski i Krakowa – Jacek Woźniakowski. Przeczuwali oni, że w wolnym świecie, w którym się po długiej przerwie znaleźliśmy, metropolie będą znaczyć coraz więcej. A skoro w Polsce nie ma i nie będzie metropolii rangi choćby Berlina, nie mówiąc o Londynie czy Nowym Jorku, to trzeba polskie metropolie pracowicie, systematycznie budować. I wiązać je w sieć, by w ten sposób lepiej służyły całemu krajowi.

Paweł Adamowicz – prezydent miasta Gdańska, prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich.

Z satysfakcją stwierdzam, że po 19 latach od utworzenia Unii Metropolii Polskich taki sam cel, choć innymi słowami, wyraził Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pod kierunkiem Pana Ministra Michała Boniego w raporcie „Polska 2030”. Mówi się tam o polaryzacji i dyfuzji, przy czym polaryzację można utożsamiać z metropolizacją, a dyfuzję – z szeroko pojętą komunikacją, z transferem idei, wiedzy, ludzi, kapitału i innych zasobów. Dla Unii Metropolii Polskich najważniejsze jest to, że w samym centrum nowego projektu cywilizacyjnego dla Polski została ulokowana kwestia metropolii. Z podkreśleniem, iż służą one wszystkim Polakom.

W istocie te same myśli, na potrzeby kampanii wyborczej ubrane w metaforę o lokomotywach i wagonach, wyrażał nowy Prezydent RP, Pan Bronisław Komorowski.

Od siebie dodam, że warunkiem przyszłej **dyfuzji** jest wcześniejsza **fuzja** zadań metropolitalnych, które obecnie są skrajnie rozproszone między rząd, województwo oraz powiaty i gminy obszaru metropolitalnego. A wielu funkcji metropolitalnych, które są niezbędne, aby Polska nadążała za światem, nie wykonuje tak naprawdę nikt. Np. marszałkowie przygotowują plany zagospodarowania przestrzennego metropolii, ale brakuje podmiotu, który by te plany wdrażał.

Teza 1. Konieczne jest dostosowanie administracji terytorialnej, głównie samorządowej, do gospodarki, która się metropolizuje.

W celu modernizacji państwa należy zintegrować zarządzanie obszarami metropolitalnymi i innymi miejskimi, a przy tym poprawić instytucjonalne warunki do współpracy w trójkącie władza – biznes – wiedza. W ciągu minionych dwudziestu lat zbudowaliśmy prężną gospodarkę rynkową oraz nadrobiliśmy część dystansu cywilizacyjnego dzielącego nas od państw Europy Zachodniej. Jednak w obszarze kapitału intelektualnego ciągle tracimy dystans, co – wraz z alarmującymi prognozami demograficznymi – rodzi poważne ryzyko, że dynamika rozwoju Polski będzie słabnąć.

Teza 2. Konieczne jest utworzenie silnych metropolitalnych władz publicznych, które będą mogły odegrać rolę organizatora współpracy środowisk wiedzy i kreatywnego biznesu, jak również promotora innowacyjności.

Oznacza to konieczność utworzenia jednostek samorządu terytorialnego, które zastąpią powiaty wchodzące w skład obszaru metropolitalnego,

a których organy będą obdarzone mandatem demokratycznym. Jednostki te muszą wykonywać zadania o charakterze regionalnym – w dziedzinie planowania strategicznego, przestrzennego, środowiskowego i transportowego – oraz sieciowe zadania powiatowe. Takie przekonanie wyrazili prezydenci 12 miast UMP w deklaracji uchwalonej we Wrocławiu w dniu 7 kwietnia 2009 r.

O tym, jak najlepiej ułożyć współpracę w „złotym trójkącie”: władza – wiedza – innowacyjny biznes, będziemy rozmawiać 12 października 2010 r. na konferencji „Metropolie środowiskiem innowacji i wiedzy” organizowanej w dwudziestolecie Unii Metropolii Polskich. To kolejna konferencja UMP z tego cyklu. Nad tą problematyką pracuje Komisja UMP ds. badań i innowacji. Jest pomysł, aby w metropolitalnej jednostce samorządu terytorialnego oprócz organów konstytucyjnych – rady i zarządu, powołać trzeci, doradczo-opiniujący organ, grupujący przedstawicieli gmin metropolitalnych (z prezydentem głównego miasta na czele) oraz środowisk wiedzy i innowacyjnego biznesu.

Teza 3. Modernizacja polskiej prowincji powinna opierać się nie na hasłach antymetropolitalnych, lecz na rozwijaniu „małych” metropolii i regionów miejskich.

Stąd dostrzeżona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w projekcie Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju potrzeba rozwijania metropolii białostockiej, lubelskiej i rzeszowskiej. Z globalnej perspektywy polskie metropolie są słabe. Do modernizacji Polski trzeba zaangażować wszystkie większe kompleksy miejskie. Unia Metropolii Polskich proponuje utworzyć 12 regionów metropolitalnych (ponad 500 tys. mieszkańców każdy) oraz 21 regionów miejskich (ponad 200 tys. mieszkańców każdy).

Czy w grze o lepszą Polskę można pominąć takie obszary miejskie, jak: nowosądecki, kaliski, legnicki, kielecki, olsztyński, opolski, albo bliski mego Gdańska – region elbląski? Moim zdaniem, zdecydowanie – nie.

Teza 4. Regiony metropolitalne i miejskie byłyby szczególną kategorią powiatu. Terytorialnie powstałyby poprzez konsolidację powiatów ziemskich na obszarach metropolitalnych i miejskich.

Zmniejszy to liczbę powiatów w Polsce aż o 130.

Do zadań regionu metropolitalnego i miejskiego należałoby w szczególności:

- kształtowanie infrastruktury i środowiska społecznego gospodarki opartej na wiedzy (władza – biznes – wiedza);
- stanowienie strategii zrównoważonego rozwoju oraz planu zagospodarowania przestrzennego swego obszaru;
- odnowa i rozbudowa węzła transportowego – zarządzanie drogami ponadgminnymi i ruchem;
- koordynacja rozwoju transportu publicznego oraz sieci infrastruktury telekomunikacyjnej (internetowej);
- zintegrowane zarządzanie bezpieczeństwem (kryzysem), w tym energetycznym;
- stymulowanie współpracy gmin w aglomeracjach wodno-ściekowych, odpadowych, turystycznych itp.

Unia Metropolii Polskich w pełni popiera inicjatywę ustawodawczą śląskich parlamentarzystów krajowych i europejskich, zmierzającą do ustanowienia Katowickiego (Górnośląskiego) Powiatu Metropolitalnego. Ten pilotaż będzie z dużym zainteresowaniem obserwowany przez miasta i gminy z innych obszarów metropolitalnych.

Teza 5. Lokalną demokrację wzmocni wprowadzenie wyborów do rad wszystkich gmin w okręgach jednomandatowych.

Taka jest wspólna wola wszystkich organizacji samorządowych. Wyraża ją także Prezydent RP. Rzecz jest szczególnie istotna w wielkich gminach, gdzie dotychczas radny jest zwykle postacią anonimową dla mieszkańców. Gdy zaczną oni wybierać nie listy partyjne, lecz konkretne osoby, kandydaci będą mieli bodziec do aktywniejszej pracy na rzecz swego okręgu wyborczego.

Dwadzieścia lat absolutyzowania idei samorządu terytorialnego przesłoniło instytucje społeczeństwa obywatelskiego: stowarzyszenia, fundacje, inne formy bezpośredniej współpracy mieszkańców. Stały się one zbyt zależne od administracji gminnej.

Trzeba lepiej określić relację między NGO's i samorządem terytorialnym. Upowszechniać dobre praktyki, tworzyć różne fora. Pamiętając, że czym innym są rady sołeckie, koła gospodyń, ochotnicze straże pożarne, a czym innym NGO's na obszarach metropolitalnych, gdzie działają najliczniej i najbardziej różnorodnie. Warto jednak wspólnie rozważyć pomysł, jaki niedawno zgłosił Pan Senator Ireneusz Niewiarowski, prezes Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów – aby sołectwom umożliwić przyjmowanie formuły stowarzyszeniowej (a więc i osobowości prawnej).

Unia Metropolii Polskich powołała niedawno komisję ds. społeczeństwa obywatelskiego, aby pracować nad trudną kwestią: jak być lokalnym w miejscu globalnym? Wzorem dla nas są neighbourhoods – stowarzyszenia sąsiedzkie, będące podstawą lokalnej demokracji w metropoliach północnoamerykańskich. Sołectwo to też rodzaj sąsiedztwa, od stuleci zakorzeniony w polskiej tradycji. Podobieństwo tych dwóch form lokalnej demokracji – tradycyjnej i postulowanej – zwiększy się, gdy w dużych gminach „sąsiedztwo” zostanie terytorialnie utożsamione z okręgiem wyborczym, z jednym mandatem radnego.

Nie podoba się nam natomiast termin „jednostka pomocnicza”, przejęty z PRL. Przecież to gmina powinna pomagać sołectwu czy „sąsiedztwu”, a nie odwrotnie.

Teza 6. Rząd, Parlament, Prezydent RP powinni pomóc w przygotowaniu kadencji samorządu zaczynającej się w roku 2014 – ostatnim okresie znaczącej pomocy europejskiej.

Zwiększeniu własnego potencjału rozwojowego Polski służyć będzie utworzenie w 2014 r. regionów metropolitalnych i miejskich. Fundamentalnym aktem pakietu reform modernizujących Polskę powinien być projekt ustawy dostosowującej administrację terytorialną do metropolizującej się gospodarki oraz wyzwań rozwojowych, która upodmiotowi obszary zurbanizowane kraju. Byłaby to „ustawa matka”, stanowiąca podstawę do optymalizowania podziału zadań (a więc i finansów) między nowymi regionami metropolitalnymi i miejskimi a województwami i gminami.

Teza 7. W kontekście kontynuowania pomocy europejskiej po roku 2013 bardzo ważne jest uznanie obszarów metropolitalnych za węzły transeuropejskiej sieci TEN-TRANSPORT.

W 2010 r. Komisja Europejska przeprowadziła konsultacje na temat zmian polityki w zakresie transeuropejskiej sieci transportowej. Wniosek zawiera dokument KOM(2010) 212. Jedną z najważniejszych zmian polega na zaakcentowaniu roli węzłów w sieci TEN-T. Są nimi obszary metropolitalne. Oznacza to, iż mimo zmniejszenia pomocy unijnej dla Polski po roku 2013 – tego nie chcemy, ale trzeba być realistą – nadal byłoby możliwe korzystanie z funduszy UE na duże inwestycje transportowe na obszarach metropolitalnych w Polsce. Pod warunkiem, że w toku dalszych prac Komisja Europejska postanowi udzielić wsparcia z tego tytułu także metropoliom „małym” z europejskiego punktu widzenia (wszystkie w Polsce są właśnie takie), a nie tylko tym największym. Polska musi zabiegać w Brukseli o takie rozstrzygnięcie.

Zmiany w polityce transportowej UE jeszcze bardziej uzasadniają konieczność wyodrębnienia podmiotów władzy metropolitalnej w Polsce. Warunkiem udrożnienia węzłów sieci TEN-T jest bowiem jednolity zarząd nad nimi.

Teza 8. Kompleksowa korekta, która otworzy siódmą kadencję samorządów w roku 2014, powinna obejmować sanację systemu finansów samorządowych.

W tym wprowadzenie standardów kosztowych w zakresie edukacji, infrastruktury transportowej, zwłaszcza drogowej, pomocy społecznej itd. Oczywiście z uwzględnieniem różnic terytorialnych. Np. oświata jest relatywnie droższa na wsi, a drogi – w metropoliach.

Zwracamy przy tym uwagę, że problem jest jeszcze poważniejszy niż się wydaje. Nie chodzi tylko o niezbędne wielkie nakłady pracy i jej trudność ani o to, że brak standaryzacji kosztów jest na rękę politykom (bo łatwiej im realizować obietnice bez pokrycia) i ministrowi finansów (bo łatwiej ukrywać niedobory w finansach publicznych). Problemem jest także generalna klauzula domniemanie kompetencji gminy, traktowana przez wielu jako fundament samorządności, oraz mnogość ustaw, które stwierdzają, iż samorząd terytorialny coś „może” zrobić, ale niekoniecznie musi (w UMP wstępnie zinwentaryzowaliśmy te ustawy).

Brak adekwatności dochodów i wydatków to ogromny problem wielkich miast, które coraz bardziej się zadłużają. Dopóki nie ma regionów metropolitalnych, nasze gminy nieraz wchodzą w ich rolę, co wiąże się z dużymi kosztami. Powszechnie uważa się, że wielkie miasta są bogate. Wrażenie to potęguje międzynarodowy kapitał, który stacjonuje w metropoliach. Kiedy jednak przyjrzymy się infrastrukturze publicznej, usługom publicznym, to wrażenie bogactwa pryska. Budżety wielkich gmin idą w miliardy złotych, ale też ich zadania zostały tak rozbudowane, że te miliardy to dramatycznie za mało. W praktyce mamy do czynienia z domniemaniem nieograniczonych obowiązków wielkiej gminy, przy domniemaniu jej nieograniczonych dochodów.

Dopóki nie ma standaryzacji kosztów i niezbędnie z nią związanej standaryzacji zadań samorządu, prezydentom i skarbnikom bardzo trudno jest obronić miejski budżet przed naciskami na kolejne wydatki.

Teza 9. VAT od samorządowych inwestycji powinien powiększać pulę subwencji równoważącej.

Tzw. janosikowe to inny wielki problem miast UMP (ale także np. województwa mazowieckiego), zwłaszcza w okresie dekonunktury.

Nie protestujemy przeciwko naszym wpłatom do puli przeznaczonej na subwencję równoważącą. Jakiś mechanizm wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) musi funkcjonować. Wielką wadą obecnego mechanizmu jest jednak to, że widzi on wyłącznie stronę dochodową, a nie widzi strony kosztowej, podczas gdy – jak wspomniano – wydatki wielkich miast np. na drogi i transport są relatywnie większe niż w przeciętnej JST.

Niedoskonałość mechanizmu ujawniło ustawowe obniżenie stawek podatku od osób fizycznych. Niestety, wraz z realizacją ogólnie słusznej idei spadku obciążeń podatkowych w znacznym stopniu uszczuplono podstawowe źródło zasilania gminnych budżetów. Ma to niezwykle negatywne skutki w trakcie, trwających obecnie, dużych inwestycji ze środków unijnych.

Różne próby zmniejszenia wpłat „bogatszych” JST nie przyniosły powodzenia – minister finansów ceduje problem na samorządy, a te nie są w stanie porozumieć się w tym względzie. Nikt, kto korzysta z subwencji równoważącej, nie zgodzi się na zmniejszenie swego dochodu z tego tytułu.

Jak zatem znaleźć wyjście z tego impasu?

Z subwencji równoważącej korzystają nie tylko „uboższe” JST. Także te „bogatsze” z tego źródła pokrywają część swych wydatków inwestycyjnych na drogi (na podstawie art. 23a ustawy o dochodach JST). Większość inwestycji publicznych w Polsce jest prowadzona właśnie przez „bogatsze” JST. Nie mają one możliwości otrzymania zwrotu VAT od tych inwestycji. Samorządowcy słusznie argumentują, że zmniejsza to możliwość realizacji ważnych inwestycji publicznych.

Dyrektywa unijna nie zezwala na bezpośredni zwrot VAT-u do tej JST, która go zapłaciła. Gdyby jednak te zwroty zwiększały ogólną pulę subwencji równoważącej, wówczas więcej pieniędzy trafiłoby także do „bogatszych” JST – z przeznaczeniem na kolejne inwestycje. Straty tych JST z tytułu „janosikowego” byłyby relatywnie mniejsze, zaś wszyscy mieliby korzyść ze wzrostu inwestycji. Co jest szczególnie ważne w szczytowym (prawdopodobnie) okresie pomocy strukturalnej UE, czyli do roku 2015.

UMP zwraca się do rządu i parlamentu o wprowadzenie opisanego rozwiązania.

Teza 10. Największym wyzwaniem dla całego naszego państwa jest fakt, że Polska się starzeje i wyludnia.

W celu zahamowania tej tendencji należy, oprócz działań „prorodzinnych” (jak widać mało skutecznych), rozważyć także wyodrębnienie nowego działu administracji rządowej – „osadnictwo” z poddziałem „polityka osiedleńcza”. Celem tej ogólnopolskiej polityki, w której swą część miałby także samorząd terytorialny, powinno być stworzenie konkurencyjnej oferty, aby młodzi Polacy osiedlali się w polskich metropoliach, a nie za granicą. Oferta osiedleńcza polskich metropolii powinna być także atrakcyjna dla młodych ludzi z innych krajów.

Szanse i wyzwania dla rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce

Powstanie samorządu terytorialnego w wyniku przemian ustrojowych, jakie miały miejsce po 1989 roku, uznaje się – całkowicie słusznie – za **jedno z najcenniejszych osiągnięć odradzającej się polskiej demokracji. Była to także realizacja jednego z postulatów wielkiego ruchu Solidarności z 1980 roku.**

Wprowadzenie w 1990 r. pierwszej części reformy administracyjnej urzeczywistniło ideę partycypacji społecznej w zarządzaniu państwem. Odtąd to samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie, której zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej.

Powstanie gmin samorządowych stanowiło istotny wkład w budowę ładu demokratycznego III Rzeczypospolitej, a także było przejawem gotowości społeczeństwa do udziału w procesie tworzenia nowego ustroju politycznego, ekonomicznego i społecznego, ukierunkowanego na wspólne dobro.

Funkcjonowanie przez dwie pełne kadencje samorządu gminnego okazało się bardzo korzystne dla życia społeczno-gospodarczego. Wiele gmin przeżyło wtedy największy w swojej historii skok cywilizacyjny – i właśnie owe kilometry sieci wodociągowych, naprawionych wreszcie dróg, zgazyfikowane i skanalizowane wsie i miasteczka, nowe szkoły, opery, teatry, wiejskie i miejskie instytucje kultury i nowe strażnice są najlepszym dowodem, że reforma ustanawiająca samorząd terytorialny okazała się pełnym sukcesem.

Był to jednak dopiero początek przebudowy całej struktury administracji publicznej państwa. Nowe warunki ustrojowe oraz gospodarcze

Marek Nawara – marszałek województwa małopolskiego, wiceprezes Zarządu Związku Województw RP.

Polski lat dziewięćdziesiątych stworzyły potrzebę kontynuacji reformy samorządowej w kierunku możliwie jak najszerszej decentralizacji władzy wykonawczej.

Dążenie do wprowadzenia powiatów i województw samorządowych wynikało z przekonania, że pozwoli to na **efektywniejsze oraz sprawniejsze zarządzanie środkami publicznymi**. Miało także stanowić istotny element w procesie dostosowania polskiego systemu administracyjnego do rozwiązań stosowanych w państwach Unii Europejskiej. Bez samorządu województwa nie mielibyśmy pełnoprawnego i legitymującego się poparciem społecznym w regionie podmiotu odpowiadającego za realizację polityki regionalnej Unii.

Samorządy województw rozpoczęły działalność w styczniu 1999 roku i od tego czasu przeszły solidną lekcję praktycznej odpowiedzialności za sprawy wspólnot regionalnych.

W pierwszych latach funkcjonowania samorządu województwa (1999–2000) dysponowaliśmy skromnymi środkami budżetowymi, które pozwalały jedynie na zaspokajanie podstawowych potrzeb wynikających z wykonywania powierzonych nam zadań. Był to w zasadzie czas adaptacji, kształtowania się tożsamości nowo wyodrębnionych społeczności oraz przezwyciężania podziałów terytorialnych wynikających z wcześniejszego podziału administracyjnego. Był to bardzo istotny proces integracji na poziomie regionu oraz przygotowania do podjęcia wyzwań o dużo większym ciężarze gatunkowym – do programowania rozwoju regionalnego opierając się na środkach własnych oraz zewnętrznych, pochodzących z Unii Europejskiej.

Wraz z pojawieniem się kontraktów wojewódzkich i środków przedakcesyjnych (2001–2004) rozpoczął się etap wdrażania pierwszych strategii i programów oraz realizacji konkretnych inwestycji wspierających rozwój regionalny.

Pierwsze lata obecności Polski – a więc i polskich województw – w Unii Europejskiej (2004–2006) upłynęły głównie pod znakiem udziału we wdrażaniu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Ten etap to okres już nie dziesiątek, lecz setek zrealizowanych projektów inwestycyjnych, ale też czas budowania zdolności instytucjonalnej administracji regionalnej.

Dzięki nabytemu w tym okresie doświadczeniu regiony mogły płynnie przejąć współodpowiedzialność za wdrażanie znacznie większej ilości środków europejskich przyznanych Polsce w obecnej perspektywie finansowej (2007–2013). Po trzech latach od uruchomienia

programów regionalnych mamy dziś nie tylko wysoki poziom kontrakcji środków, ale też efekty pierwszych zrealizowanych inwestycji, dzięki którym polskie regiony dobrze się rozwijają i coraz częściej z sukcesem mogą sprostać konkurencji ze strony swoich europejskich odpowiedników.

Pamiętajmy także o tym, że regiony wykonują z biegiem czasu coraz liczniejsze zadania z zakresu edukacji, ochrony zdrowia, polityki społecznej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a także ochrony środowiska oraz zagospodarowania przestrzennego. Samorządy województw udowodniły swoją skuteczność i sprawność działania w tym zakresie.

Sukces województw w głównej mierze wynika z bardzo dobrej znajomości spraw i potrzeb regionalnej społeczności. Jest to efekt współdziałania władz regionalnych z samorządami lokalnymi, przedsiębiorcami oraz organizacjami pozarządowymi. Partnerstwo to przyczynia się nie tylko do generowania rozwoju gospodarczego, ale i budowania kapitału społecznego w regionach.

Dzisiaj z wielką satysfakcją możemy powiedzieć, iż regiony są aktywnym oraz wiarygodnym partnerem strony rządowej, który współuczestniczy w prowadzeniu polityki rozwoju państwa.

W chwili obecnej bardzo istotną kwestią staje się **dokończenie reformy administracyjnej** rozpoczętej w latach dziewięćdziesiątych. Samorząd wojewódzki już w pełni dojrzał i jest gotowy na przejęcie wszelkich zadań merytorycznych o charakterze regionalnym, zgodnie z zasadą subsydiarności. Ostateczne uporządkowanie kwestii kompetencyjnych pozwoli na znaczące zwiększenie efektywności wykonywania zadań przez samorządy oraz na unikanie sporów, a także dublowania działań.

Kolejny postulat to **wzmocnienie koordynacyjnej roli władz regionalnych**, co pozwoli na lepsze ukierunkowanie różnorodnych przedsięwzięć istotnych dla regionu, szczególnie zagadnień dotyczących rozwoju obszarów metropolitalnych (istnieją dwie drogi rozwiązania tego problemu – poprzez podejście strukturalne lub funkcjonalne; zwolennikiem tego drugiego rozwiązania jest m.in. prof. Michał Kulesza), rozwoju obszarów wiejskich, inwestycji transportowych i środowiskowych, wspierania przedsiębiorczości i innowacji. Przesunięcie kompetencji w tych dziedzinach na poziom regionalny powinno iść w parze ze zwiększeniem partycypacji województw w źródłach finansowania rozwoju regionalnego poprzez powierzenie im bezpośredniego zarządzania lub

udziału we wdrażaniu odpowiednich instrumentów strukturalnych, w tym środków europejskich.

Idąc dalej – konieczne jest **stworzenie właściwych mechanizmów koordynacyjnych**, zapewniających właściwą komplementarność pomiędzy strategiami realizowanymi na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym, bo tylko takie współdziałanie pozwoli na jeszcze szybszy i efektywniejszy rozwój polskich regionów.

Już dziś musimy postawić na wzmacnianie potencjałów wewnętrznych naszych regionów i wspólnie wyznaczyć cele strategiczne na najbliższe lata. W naszym wspólnym interesie leży lobbing na rzecz utrzymania w budżecie UE dotychczasowych środków przeznaczonych na spójność europejskich regionów, ale też np. prowadzenie polityki rolnej – ale w tym celu musimy wykazać, iż nie tylko chcemy, ale i potrafimy korzystać z przyznanej nam pomocy.

Potrzeba dalszej decentralizacji i wzmocnienia roli regionów wynika przede wszystkim z przekonania, iż proces ten poprzez jeszcze mocniejsze włączenie regionalnych społeczności w sprawy publiczne sprzyja znacznie efektywniejszemu realizowaniu zadań publicznych, a także przyczynia się do stabilizacji całego państwa oraz umacniania wartości demokratycznych.

O Królu Kazimierzu Wielkim mówiono, że zastał Polskę drewnianą, a pozostawił murowaną. Co należałoby powiedzieć o samorządzie terytorialnym, który w ciągu 20 lat, razem z milionami mieszkańców naszych miast i wsi doprowadził do tego, że Polska, zwłaszcza Polska lokalna, zmieniła się z kraju szarego, bezbarwnego bez infrastruktury społecznej oraz technicznej w kraj normalnie funkcjonujący. W kraju, w którym dzieci i młodzież chodzą do nowoczesnych szkół, miasta i wioski w większości nie odbiegają wyglądem od tych z Europy Zachodniej, normalnie funkcjonuje handel, coraz więcej jest miejsc pracy, a według AT Kearney w rankingu atrakcyjności inwestycyjnej z początku 2010 roku opracowanego przez członków zarządów największych światowych firm, Polska zajmuje 6 miejsce za Chinami, USA, Indiami, Brazylią i Niemcami. Jak nazwać ten niezwykle proces zmian, na czele którego przez 20 lat stoi samorząd terytorialny? Najpierw jako jednoszczeblowy gminny, a od 1999 roku jako trójszczeblowy (gmina, województwo, powiat). I choć w życiu społeczno-gospodarczym jest jeszcze wiele słabych stron, to głównie znajdują się one w obszarach, które leżą poza kompetencjami samorządów lokalnych.

Leżą poza kompetencjami, ale mają olbrzymi wpływ na życie społeczności lokalnych. Niestety, instrumenty do realizacji wielu zadań przekazywanych do samorządów często znajdują się w rękach innych instytucji, które wprost wykorzystują swoją quasi-monopolistyczną pozycję do czerpania nieuzasadnionych korzyści kosztem społeczeństw lokalnych. Dwa najbardziej drastyczne przykłady to funkcjonowanie oświetlenia dróg, nawet tych nienależących do gmin, oraz transportu kolejowego osobowego. Odpowiedzialna za stan oświetlenia gmina nie ma możliwości w sposób efektywny wykonywać tego zadania, ponieważ, aby zainstalować

Witold Krochmal – prezes Unii Miasteczek Polskich.

efektywne oświetlenie, musi się porozumieć z zakładem energetycznym, któremu zależy na tym, aby gmina płaciła jak najmniej za prąd, bo jest to jego przychód. Funkcjonowanie transportu kolejowego i jego wpływ na rozwój lokalny jest olbrzymi. Przekazanie części połączeń kolejowych w ramach przewozów regionalnych do samorządu wojewódzkiego bez odpowiedniego zaplecza technicznego, bez jasnej sytuacji prawnej i ekonomicznej przejmowanych przewozów oraz infrastruktury technicznej nie tylko nie poprawiło sytuacji w transporcie kolejowym w ruchu lokalnym i regionalnym, ale jak się obecnie okazuje, wprowadziło duże zamieszanie. Dla małych miast i gmin wiejskich, zwłaszcza tych leżących w granicach aglomeracji, sprawny transport kolejowy jest podstawowym elementem rozwojowym, a dla ich mieszkańców najlepszym sposobem pozwalającym żyć na coraz lepszym poziomie. Dworce kolejowe oraz grunty wkoło nich, które powinny być wykorzystywane pod parkingi dla podróżnych, dojeżdżających do szkoły, pracy ciągle jeszcze nie są w posiadaniu samorządów. Musimy zdawać sobie sprawę, że transport, komunikacja, to podstawowy element Europejskiej Polityki Spójności, o odpowiedni kształt której obecnie walczymy w instytucjach UE. To ta polityka stworzyła współczesne silne i nowoczesne państwa i regiony, takie jak np. Irlandia. Nie będzie w praktyce realizowana polityka spójności, jeżeli podmioty ją realizujące, czyli samorządy terytorialne, nie będą posiadały instrumentów, o których mowa.

- Odpowiedni spójny system prawny,
- Proporcjonalny do realizowanych zadań udział w systemie podatkowym,
- Przejęcie majątku będącego obecnie w zasobach różnych agencji instytucji państwowych, a niezbędnego do wykonywania zadań JST to najważniejsze instrumenty do pokonania barier ograniczających rozwój społeczności lokalnych w ramach funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Ostatnie zimowe miesiące pokazały, jak zaległości w finansowaniu infrastruktury wpływają negatywnie na poziom świadczonych usług przez instytucje, które powinny nam dostarczać prąd, gaz. Myślę, że gdyby te zadania były realizowane przez samorząd terytorialny, problemy byłyby mniejsze albo nie byłoby ich wcale. Samorządy terytorialne oprócz konieczności wyrównywania poziomów funkcjonowania naszych miejscowości w stosunku do bliźniaczych, leżących w państwach starej UE muszą również odpowiadać na globalne wyzwania współczesnego świata, takie jak:

- wzrost konkurencyjności w globalnej gospodarce,
- kryzysy ekonomiczne,
- problemy demograficzne,
- wzrost wymagań w zakresie ochrony środowiska.

To, że Polska jest państwem coraz mocniejszym, sprawnie funkcjonującym, w dużej części jest zasługą samorządu terytorialnego.

Coraz więcej osób świadomie wybiera jako miejsce do życia małe miasteczka, których gospodarka głównie oparta jest na małych i średnich przedsiębiorstwach oraz rolnictwie. To dowód na to, że ludzie doceniają komfort życia, spokój, przyjazne środowisko, stworzone przez samorządy tych miast w ostatnim 20-leciu. Coraz więcej jest również atrakcyjnych miejsc pracy, małe miejscowości starają się zatrzymywać młodych, wykształconych ludzi. Jest to realizacja w praktyce unijnej polityki spójności.

Samorządy zastały Polskę zdezorganizowaną, nieprzystosowaną do współczesnej Europy, a po 20 latach funkcjonowania samorządów jest ona ważnym, mocnym ogniwem współczesnej Europy.

20 lat aktywności polskich samorządów terytorialnych

W refleksji o 20. latach aktywności polskich samorządów terytorialnych uwzględniam nie tylko doświadczenia wynikające z kierowania Federacją Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP, ale także wynikające z mojego osobistego udziału zarówno w strukturach „Solidarności”, samorządowych, jak i państwowych, w ciągu minionych 30 lat.

Miałem zaszczyt zostać pierwszym przewodniczącym Rady Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa wybranej w roku 1990, a także posłem uczestniczącym w pracach parlamentarnych nad wieloma ustawami dotyczącymi ustroju samorządu. Również jako sekretarz stanu w Kancelarii premiera Jerzego Buzka – sekretarz Komitetu Społecznego Rady Ministrów oraz doradca premiera ds. reformy samorządowej i sekretarz zarządu krajowego RS AWS ds. samorządu terytorialnego w ZK kierowanym przez J. Buzka w latach 1997–2001, brałem udział w tworzeniu podstaw prawnych i wdrażaniu reform administracji wprowadzających m.in. samorząd powiatowy i wojewódzki. Duży wkład w tę reformę miał wówczas również ponad 100-osobowy parlamentarny zespół samorządowy, którym kierowaliśmy wraz z posłem Tadeuszem Wroną. „Akcja Wyborcza Solidarność” wspólnie z Unią Wolności w istotny sposób dopełniły zręby programu „Solidarności” z 1981 r. oraz reformę gminną sprzed 20 lat, m.in. wprowadzając pierwsze w naszej historii wybory do samorządu wojewódzkiego w całym państwie. Jak pisało „Życie” w listopadzie 1997 r., spośród dwóch sekretarzy stanu w KPRM i kandydatów na pełnomocnika rządu ds. reformy samorządu terytorialnego premier

Kazimierz Barczyk – przewodniczący Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP.

J. Buzek wybrał M. Kuleszę, ja zostałem sekretarzem KSRRM zajmującym się między innymi czterema reformami społecznymi. Na mój wniosek wicepremier J. Tomaszewski powołał Jerzego Stępnia na wiceministra MSWiA. W tytułach gazet byliśmy prezentowani jako „trójgłowy smok samorządowy”, a z prof. M. Kuleszą jako „powiatowe bliźniaki”.

Formuła wypowiedzi nie pozwala oczywiście na całościowe podsumowanie ostatnich 20 lat polskiego samorządu terytorialnego, zwłaszcza że przez cały ten okres byłem praktykującym samorządowcem. Dlatego ograniczę się do kilku refleksji o generalnym charakterze, zwracając także uwagę na mniej znane kwestie.

1. W pierwszej kolejności chciałbym poczynić uwagę natury historycznej. Jak słusznie przypomniano w uchwale Senatu z 27 maja 2010 roku, „w dziele odrodzenia samorządności istotną rolę odegrał odrodzony Senat”. Ustawa o samorządzie terytorialnym podjęta została z inicjatywy uchwałodawczej Izby wyższej. Trzeba przy tej okazji wyrazić uznanie dla dalekowzroczności ówczesnych senatorów, na czele z marszałkiem Senatu prof. Andrzejem Stelmachowskich. Bardzo ważną rolę odegrał prof. Jerzy Regulski, przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego Senatu, który następnie przygotowywał i wdrażał reformę jako pełnomocnik rządu ds. reformy samorządu terytorialnego w rządzie Tadeusza Mazowieckiego. W Senacie prace te kontynuowała komisja z nowym przewodniczącym J. Stępnem oraz – m.in. w roli eksperta – doc. Michał Kulesza. Bez inicjatywy politycznej Senatu podwaliny legislacyjne pod ustrój samorządu z pewnością nie powstałyby tak szybko. Jednocześnie warto przypomnieć, że prace nad ustawowym umocowaniem samorządu terytorialnego toczyły się wcześniej. Jednym z prowadzącym te prace podmiotów było Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” oraz jego Społeczna Rada Legislacyjna pod przewodnictwem prof. Stefana Grzybowskiego, byłego rektora UJ. Jako młody krakowski sędzia i członek Prezydium Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości „S” na przełomie 1980/1981 r. założyłem i byłem prezesem Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” do 1992 r.

W ramach prac tego gremium w 1981 r. opracowaliśmy założenia ustawy ordynacji wyborczej do rad narodowych, która *de facto* miała tworzyć demokratycznie wybierany samorząd stopnia podstawowego w radach gminnych, miejskich, miejsko-gminnych i dzielnicowych – ich kadencja kończyła się 5 lutego 1982 r. Późnym wieczorem 12 grudnia

1981 r., na dwie godziny przed ogłoszeniem stanu wojennego, referował ją Tadeusz Syryjczyk na posiedzeniu Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w Stoczni Gdańskiej.

W tej sprawie istotne znaczenie miały dokumenty I Zjazdu „Solidarności” z września 1981 r. Wówczas uchwalono protest wobec ogłoszonych przez Radę Państwa założeń nowelizacji ustawy o Radach Narodowych i zobowiązano władze „Solidarności” do opracowania demokratycznej ordynacji wyborczej. Z uwagi na fakt, że COIU „S” było prawniczym zapleczem eksperckim „Solidarności”, opracowaliśmy założenia tej ordynacji. Największy, 10-milionowy obywatelski pokojowy ruch w dziejach świata wyszedłby z zakładów pracy uczestnicząc wyborach i przyjmując odpowiedzialność za sprawy publiczne jako władza lokalna. Ale niestety, władze wprowadziły stan wojenny – czy w części nie z obawy przed przegranymi wyborami? Gdyby ta ordynacja weszła w życie, „Solidarność” wygrałaby wybory dwa miesiące później. Niestety, wszyscy zmarnowaliśmy 10 lat.

Dokumenty Zjazdu „Solidarności” przesądziły podstawowe cechy przyszłego samorządu terytorialnego.

Ojcem i matką odrodzonego samorządu terytorialnego była oczywiście „Solidarność”. My niczego nowego nie wymyśliliśmy, bo przecież w Krakowie samorząd funkcjonował od czasu lokacji miasta, czyli od ponad 750 lat. Dokument lokacyjny to nie tylko założenia urbanistyczno-architektoniczne, ale również utworzenie władzy samorządowej. Pamiętamy też samorządność z okresu autonomii galicyjskiej z XIX-wiecznym boomem inwestycyjnym oraz doświadczenia II RP. Okres PRL był przerwą w samorządzeniu obywateli, dlatego w tym roku obchodzimy Rok Solidarności i Rok Samorządności.

Słynna teza 21 Zjazdu „Solidarności” zawierała wręcz konstytucyjne zapisy dla samorządu terytorialnego: „Samodzielne prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorządy terytorialne muszą być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej”. „Organy samorządu terytorialnego muszą uzyskać uprawnienia do decydowania o całokształcie spraw lokalnych, w tym zakresie mogą podlegać jedynie (...) kontroli przestrzegania prawa. W razie sporu (...) rozstrzygnięcie należeć powinno do sądu (...) Niezbędna jest też możliwość zawierania porozumień między samorządami (...) Samorządy muszą mieć osobowość publicznoprawną oraz prawo do uzyskiwania samodzielnie środków finansowych (podatki lokalne)”. Wnioskowano również utworzenie Izby Samorządowej na szczeblu centralnym.

We współpracy z tzw. siecią „S” największych przedsiębiorstw w Polsce zespół COIU „S” pod kierunkiem prof. UJ Stanisława Włodyki przygotował z kolei założenia ustawy o przedsiębiorstwie i samorządzie. Były to bardzo ważne ustawy dla milionów pracowników i obywateli, łamiące faktycznie dogmaty państwa socjalistycznego.

W piśmie COIU „S” – SRL z 14 lipca 1989 r. do Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego i marszałka Senatu deklarowaliśmy: „Wyrażamy gotowość dalszego opracowywania społecznych projektów nowelizacji ustaw dla przebudowy Państwa – naprawy Rzeczypospolitej – oraz krytycznego oceniania projektów rządowych. Jednocześnie członkowie naszych zespołów gotowi są udzielać konsultacji w bieżących pracach parlamentarnych niezależnym posłom i senatorom, oraz opracowywać ekspertyzy Senatowi. W naszej pracy kierujemy się jedynie kryterium najlepszej woli i wiedzy. W załączeniu przesyłamy dane osobowe Rady i Komisji Kodyfikacyjnej”. W imieniu COIU „S” uczestniczyłem w pierwszych posiedzeniach OKP. Wraz z mec. Zbigniewem Dyką i senatorem Andrzejem Rozmarynowiczem, wiceprzewodniczącym SRL, opracowaliśmy w jego krakowskim domu projekt Regulaminu obrad Senatu przed jego pierwszym posiedzeniem. W tym czasie Sejm kontraktowy na I posiedzeniu – na wniosek OKP – wybrał mnie do Trybunału Stanu.

Jeszcze przed wakacjami jako niezależna struktura społeczna podjęliśmy pracę nad projektem ustawy o samorządzie terytorialnym i ordynacją wyborczą. Nad ustawą odradzającą samorząd terytorialny władze klubu OKP i Senatu musiały uzyskać wstępną zgodę generała Jaruzelskiego, który – jako prezydent – zgodnie z Konstytucją sprawował nadzór nad radami narodowymi. Ich zniesienie ograniczało bowiem władzę prezydenta. Należy przypomnieć, że przy „okrągłym stole” nie osiągnięto porozumienia w sprawie demokratyzacji rad narodowych i odrodzenia samorządu terytorialnego. Na wniosek prof. J. Regulskiego udało się jedynie spisać protokół rozbieżności.

W piśmie z 22 września 1989 r. do doc. dr. hab. Michała Kuleszy – przewodniczącego Zespołu ds. Samorządu Terytorialnego Społecznej Rady Legislacyjnej, pisaliśmy wraz z rektorem S. Grzybowskim:

„Szanowny Panie,

Uprzejmie prosimy, aby kierowany przez Pana zespół nadzwyczajnie przyspieszył w pierwszej kolejności prace nad projektami ustaw o samorządzie terytorialnym i nad ordynacją wyborczą.

W dniu wczorajszym Marszałek Senatu Pan Prof. Andrzej Stelmachowski poprzez Pana Senatora Prof. Tadeusza Zielińskiego, Przewodniczą-

cego Senackiej Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, zwrócił się w gmachu Sejmu do Społecznej Rady Legislacyjnej – na ręce sekretarza, sędziego Kazimierza Barczyka – o przyspieszenie tych prac, tak aby pierwsze projekty mogły być gotowe w przeciągu jednego miesiąca /w duchu Uchwały Senatu z 29 lipca 1989 r. w sprawie samorządu terytorialnego/, a następnie przedstawione Senatowi.

Z uwagi na wagę państwową tych problemów, a także na ogrom prac dużego Zespołu – wedle słów Marszałka – Senat pokryje wszelkie koszty.

Będziemy wdzięczni za przedstawienie na najbliższym posiedzeniu Społecznej Rady Legislacyjnej w dniu 20 października br. w Librarii Collegium Maius Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie obu projektów oraz przygotowań do pozostałych kilku ustaw regulacyjnych całość problematyki samorządu terytorialnego.

Z wyrazami prawdziwego poważania i szacunku.”

Pismo to było efektem mojej propozycji przyspieszenia prac nad ustawą, przez SRL w rozmowie z udziałem prof. T. Zielińskiego w gabinecie marszałka Senatu A. Stelmachowskiego (członka SRL od 1981 r.).

Z kolei w zaproszeniu do udziału w IV posiedzeniu Społecznej Rady Legislacyjnej, w dn. 24 października, w pkt. 4 zapisaliśmy: „Przedstawienie projektów ustawy o samorządzie terytorialnym i ordynacji wyborczej – doc. dr Michał Kulesza, poseł prof. dr Walerian Pańko”.

Profesor Walerian Pańko był od 1981 r. jednym z czołowych przedstawicieli środowiska niezależnych prawników w COIU „S”, kierując zespołem, który opracował założenia i kierunki zmian w ustawodawstwie rolnym, opracowując prawne konsekwencje porozumień rzeszowskich i ustrzyckich oraz współuczestnicząc w opracowaniu ustawy o samorządzie terytorialnym – prace te kontynuował w roli przewodniczącego sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego.

O bliskości współpracy COIU „S” – SRL z OKP i Senatem RP świadczy pismo skierowane 30 października 1989 r. przez przewodniczącego i wiceprzewodniczącego OKP Bronisława Geremka i Andrzeja Wielowieyskiego na ręce prof. dr. Stefana Grzybowskiego, przewodniczącego Społecznej Rady Legislacyjnej.

„Szanowny Panie Profesorze,

Prosimy o przyjęcie wyrazów wdzięczności Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego za przesłane nam materiały, jak w ogóle za wieloletnią i niezwykle owocną pracę Społecznej Rady Legislacyjnej. Pragniemy traktować pracę Społecznej Rady Legislacyjnej jako zaplecze prac ustawodawczych, jakie podejmuje nasz klub w obu izbach polskiego

parlamentu. Będziemy wdzięczni zatem za możliwie jak najściślejszą współpracę z kierownictwem Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, z komisjami ustawodawczymi Sejmu i Senatu, z Biurem Prawnym Senatu jak i zespołem doradców prawnych OKP.

Oba opracowania załączone – o ustawodawstwie gospodarczym i o inicjatywach legislacyjnych dotyczących problemów administracyjnych – przekazaliśmy zainteresowanym komisjom.

Mamy nadzieję, że nasza współpraca będzie stanowić istotny czynnik w realizacji głębokiej reformy prawa w Polsce.

Łączymy najlepsze słowa”.

Wybitny historyk państwa i prawa prof. Stanisław Grodziski, b. prorektor UJ, stwierdził, że „był pod wrażeniem skali i wielkości prac podjętych dla naprawy Rzeczypospolitej – największego społecznego wysiłku prawników od czasów Konstytucji 3 maja”.

2. Kolejnym przełomowym okresem dla ukształtowania klasycznego trójpoziomowego ustroju samorządu terytorialnego był czas wielkich reform społecznych, zainicjowanych z końcem lat 90. ubiegłego wieku przez rząd Jerzego Buzka. Utworzenie powiatów i samorządowych województw powiązane zostało z systemowymi zmianami w tak ważnych dziedzinach jak edukacja i ochrona zdrowia. Z perspektywy czasu można powiedzieć, że dokonany wkrótce potem odwrót w dziedzinie organizacji i finansowania ochrony zdrowia, polegający na likwidacji kas chorych i odsunięcia od wpływu na zarządzanie tymi środkami samorządów wojewódzkich, nie był dobrym rozwiązaniem.
3. Istotne dla kształtu ustroju samorządu – przede wszystkim na poziomie gmin – było wprowadzenie od 2002 roku bezpośredniego wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Pomijając praktyczną kwestię usprawnienia procesu zarządzania, należy wskazać na wpływy tych decyzji na życie społeczne i polityczne. Bezpośredni wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów przyczynił się do wykreowania lokalnych liderów, osób zyskujących w demokratycznym procesie bezpośrednią legitymację do realizacji swoich wizji. Rozważenia i analizy wymaga, czy obowiązujące regulacje prawne dotyczące relacji między organem wykonawczym a stanowiącym nie wymagają zmiany.
4. Chronologicznie ujmując za niezwykle istotną dla polskiego samorządu należy uznać przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Wskazać należy na cywilizacyjne znaczenie tego faktu dla polskich wspólnot lokalnych i regionalnych, znajdujące przede wszystkim wyraz z pro-

gramie inwestycyjnym. Niemniej, istotnie, akcesja do UE wpłynęła na rozwiązania ustrojowe. Przyznanie samorządom wojewódzkim istotnej roli w planowaniu i dystrybucji publicznych środków wspólnotowych dookreśliło ich pozycję ustrojową.

- 4 Nie ograniczając się tylko do refleksji historycznych, chciałbym wskazać na wyzwania stojące przed polskim samorządem w perspektywie najbliższych lat. Do istotnych problemów zaliczam – w pierwszej kolejności – konieczność sprostania przez polskie gminy, powiaty i województwa wyzwaniom globalnym i skutkom ostatniego światowego kryzysu finansowego i gospodarczego – największego załamania gospodarczego na świecie od lat 30 ubiegłego wieku. Stajemy wobec poważnego dylematu, z jednej strony konieczność kontynuowania programu modernizacji Polski (zwłaszcza w sferze infrastruktury), co wymaga finansowania z użyciem funduszy UE – najtańszych na świecie pieniędzy do pozyskania, kredytów i innych zobowiązań. Z drugiej strony, stan finansów publicznych ogółem (wraz z sektorem rządowym i ubezpieczeń społecznych) już teraz wymaga podjęcia działań mających na celu ograniczenie długu publicznego. W polskich warunkach skutki tego kryzysu mogą być z czasem trudne do przewidzenia. Na przykład na skutek zaniechania nie został rozwiązany w sposób ustawowy problem reprivatyzacji mienia przejętego przez władze PRL. Rodzi to kolejne precedensowe orzeczenia w sprawach indywidualnych, dotyczących także mienia samorządowego.
5. Za doniosłe – z praktycznego punktu widzenia – uważam wyzwania stojące przed polskimi samorządami a wynikające z niezwyklego rozwoju technik informatycznych. Sprawa ta ma wiele wymiarów, dlatego chciałbym ją ograniczyć do wskazania jednego z aspektów. W mojej ocenie najbliższe lata będą dla administracji publicznej, w tym szczególnie samorządów, okresem, w którym relacje w sprawach urzędowych z obywatelami przeniosą się w sferę internetu. Wprowadzone w ostatnich miesiącach zmiany ustawowe dotyczące informatyzacji podmiotów publicznych, nowych dowodów osobistych, połączone z wchodzeniem w wiek aktywności społecznej i zawodowej kolejnych pokoleń, wymogą konieczność dostosowania się do tej sytuacji urzędów samorządowych. Wymaga to działań w dziedzinie zwiększania dostępu do internetu – co w wielu gminach czynione jest teraz z dużym sukcesem, a także wzmocnienia, zarówno pod względem kompetencji, jak i wyposażenia technicznego, struktur samorządowych.

6. W końcu chciałbym wskazać na problem, który w sferze ustawodawczej nie doczekał się optymalnych rozwiązań. Mam na myśli regulacje z zakresu zagospodarowania przestrzennego, zarówno na poziomie przestrzennego zagospodarowania kraju, jak i gospodarowania przestrzenią w gminach. Na poziomie ogólnokrajowym prowadzona jest polityczna dyskusja nad wyborem modelu rozwoju przestrzennego kraju. Niekiedy rozważany jest dylemat rozwoju opartego na ośrodkach metropolitalnych w konkurencji z rozwojem opartym na potencjale mniejszych ośrodków. Wydaje się, że często jest to dylemat pozorny, sprowadzający się do gry słów. Mimo to sprawa ta wymaga pogłębionych analiz, które winny znaleźć odzwierciedlenie w opracowywanej właśnie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030. Odnosząc się do problemów lokalnych, truizmem będzie powtórzenie, że w najbliższych latach będziemy świadkami intensywnej walki o przestrzeń. Problem ten dotyczy w szczególności wielkich miast, gdzie w ostatnich latach napór inwestycyjny nie zawsze pozwala gminom nadążyć z realizacją niezbędnej infrastruktury komunalnej. Brak skuteczności w procesie uchwalania planów zagospodarowania rodzi także liczne konflikty lokalne. Ostatnie powodzie pokazały także wymiar przestrzenny działań przeciwpowodziowych. Być może podjęcie przez Senat inicjatywy uporządkowania ustawodawstwa zagospodarowania przestrzennego, podobnie jak rozpoczęcie procesu odradzania samorządu, pozwoliłoby na wypracowanie w tej dziedzinie dobrych rozwiązań.
7. Terroryzm, klęski żywiołowe, z całą ostrością zwracają uwagę na konieczność skutecznego odpowiadania na te nowe wyzwania przez Sprawne Państwo – Sprawny Rząd – Sprawny Samorząd. Te hasłowe sformułowania muszą być przełożone w najbliższej przyszłości na systemowe rozwiązania legislacyjne i organizacyjne. Jednocześnie powinna być wprowadzona standaryzacja usług nowoczesnego państwa XXI wieku. Profesjonalizm w każdej dziedzinie powinien zastępować romantyzm pionierów budujących podstawy odrodzonego samorządu i niepodległego Państwa.

Powyższe refleksje stanowią próbę zwrócenia uwagi na te generalne kwestie z przeszłości, które miały moim zdaniem najistotniejszy wpływ na kształt samorządu. Z drugiej strony starałem się wskazać niektóre zagadnienia ogólne, które będą wymagały rozwiązania w przyszłości. Podkreślam, że nie dokonuję szczegółowej analizy poruszonych zagadnień, chodzi raczej o zasygnalizowanie pewnych kwestii. Warto

w konkluzji stwierdzić, że otoczenie instytucji samorządu zmieniło się w ostatnich latach w sposób zasadniczy. Poczynając od uwarunkowań prawnych wynikających z osadzeniem samorządu w przepisach Konstytucji, poprzez stworzenie systemu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, rozwinęły się na szeroką skalę badania naukowe nad samorządem terytorialnym, wiele fachowych wydawnictw i periodyków poświęconych tematyce samorządowej ugruntowało swoją pozycję na rynku wydawniczym czy ustawowe umocowanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Niestety są one branżowymi organizacjami JST, co sprzyja konkurencji między nimi oraz blokowaniu przez nie np. koniecznego uzupełnienia reformy samorządowej – ustawy metropolitalnej. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP, założona w 1993 r., skupia regionalne związki gmin, a także później powiatów i województw, założone z potrzeby oczywistej i koniecznej współpracy w regionach: województw samorządowych, metropolii – stolic województw, miast, miasteczek, gmin wiejskich oraz powiatów, a więc wszystkich kategorii JST.

Zawarta w uchwale Senatu z dnia 27 maja 2010 deklaracja: „Senat deklaruje, że nadal będzie patronował rozwojowi samorządności lokalnej, wspierał służące jej inicjatywy i aktywnie współpracował ze wszystkimi, którym bliskie są sprawy samorządowe” – pozwala żywić nadzieję, że polski samorząd terytorialny będzie miał nadal w Izbie wyższej parlamentu wypróbowanego sprzymierzeńca.

Myślę, że reforma samorządowa, obok planu Balcerowicza, najgłębiej przebudowała społeczeństwo oraz instytucje państwa polskiego i gospodarki. Jest to ogromna zasługa setek tysięcy radnych, wójtów, burmistrzów, starostów, prezydentów, marszałków województw, którzy w codziennym trudzie poprowadzili swoje społeczności lokalne i regionalne do dużego skoku cywilizacyjnego, jednocześnie cały czas ciesząc się ponad 50-procentowym zaufaniem i aprobatą w badaniach opinii publicznej. Wcieliliśmy w życie rewolucję „Solidarności” ze słynną zachętą Lecha Wałęsy, aby brać sprawy w swoje ręce. W powszechnej opinii reforma samorządowa należy do najbardziej udanych reform ustrojowych III RP, dlatego indywidualnie i zbiorowo mamy prawo odczuwać z tego tytułu zadowolenie i satysfakcję.

Kazimierz Barczyk ur. w 1950 w Wolbromiu, prawnik, sędzia, adwokat, radca prawny. Sędzia Trybunału Stanu od 2007, w poprzedniej kadencji zastępca przewodniczącego Trybunału Stanu, wcześniej sędzia TS w latach 1989–1991. Od 2009 członek Rady Służby Cywilnej przy prezesie Rady Ministrów.

Posel zawodowy w Sejmie I i III kadencji w sejmowych komisjach: Prac Ustawodawczych, Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Kontroli Państwowej. Sekretarz Stanu w Kancelarii Premiera Jerzego Buzka, Sekretarz Komitetu Społecznego Rady Ministrów koordynujący jego pracę w czasie wprowadzenia czterech reform społecznych w latach 1997–1999. Jako sekretarz KSRRM był stałym uczestnikiem posiedzeń rządu. W 1998 KSRRM rozpatrzył i przygotował na obrady Rady Ministrów ponad 250 dokumentów prawnych, w tym 65 projektów ustaw, 60 projektów rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów, 60 projektów stanowisk rządu wobec poselskich i senackich projektów ustaw. Od 1999–2001 doradca premiera ds. reformy samorządu terytorialnego. Sekretarz Zarządu Krajowego RS AWS ds. reformy samorządu terytorialnego w ZK kierowanym przez premiera 1997–2001. Członek Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w latach 1997–2001, opiniował w tym charakterze wiele projektów aktów prawnych. Współprzewodniczący stuosobowego parlamentarnego zespołu samorządowego 1997–2001.

W latach 1980–1992 pomysłodawca, założyciel, główny organizator i prezes Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych Solidarności, które wraz z jego Społeczną Radą Legislacyjną, kierowaną przez rektora UJ prof. Stefana Grzybowskiego, opracowało kilkadziesiąt społecznych projektów ustaw opublikowanych w książce „Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990”.

Członek Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie – od 1990, wcześniej członek prezydium Krakowskiego Komitetu Obywatelskiego „S”. Inicjator i autor projektu, powołanego w 2001 Rządowego Centrum Legislacji.

W latach 1990–1993 pierwszy przewodniczący Rady Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa, radny do 1998. 1998–2002 i od 2006 wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Małopolskiego. Założyciel, społeczny przewodniczący Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski od 1991 oraz ogólnopolskiej Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP (od 1996), największej organizacji samorządów terytorialnych w Polsce zrzeszającej 1000 gmin, powiatów i województw w 20 regionalnych związkach.

Przewodniczący Rady Programowej około 50 wydawnictw książkowych dla samorządów, m.in. komentarzy, zbiorów prawa miejscowego, poradników dla radnych, pracowników samorządowych oraz poradników w języku ukraińskim o rozwiązaniach ustrojowych i doświadczeniach polskich samorządów.

Kierunki zmian przepisów prawa dotyczących funkcjonowania samorządu powiatowego

Niniejszy dokument to zebrane w jednym miejscu pomysły i idee formułowane przy okazji różnych prac prowadzonych przez Związek Powiatów Polskich. Jako taki stanowi materiał studialny, mający w swoim zamierzeniu doprowadzić do wypracowania optymalnych kierunków zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie samorządu powiatowego.

Propozycje niniejsze nie mogą być na obecnym etapie traktowane jako wiążące stanowisko władz Związku Powiatów Polskich.

Uwagi ogólne

Mimo udanych reform ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego, wciąż dominującą cechą polskiego systemu zarządzania publicznego jest centralizm, co dotyczy nie tylko rozwiązań prawnych i finansowych, ale przede wszystkim sposobu myślenia części elit politycznych. W tych warunkach potrzebna jest zmiana jakościowa, przede wszystkim poprzez:

- wzmocnienie podstaw majątkowych samorządu oraz znaczna decentralizacja dyspozycji środkami publicznymi na rzecz samorządów;
- uporządkowanie i uproszczenie obowiązujących przepisów prawnych;
- przekazanie samorządowi nowych zadań, kompetencji i instytucji oraz ograniczenie celowościowej ingerencji administracji rządowej w działalność samorządową;

- wprowadzenie standardów wykonywania zadań publicznych prowadzonych przez samorząd i powiązanie z nimi rozwiązań finansowych, co pozwoli na zachowanie równowagi pomiędzy skalą zadań a ich finansowaniem.

I. Zagadnienia ustrojowe. Cel: ustrojowe wzmocnienie samorządu powiatowego

1) Wprowadzenie monokratycznego organu wykonawczego w powiatach

W obecnej sytuacji prawnej organ wykonawczy w powiecie ma charakter kolegialny, jest nim bowiem zarząd. Należy rozważyć, na ile utrzymywanie takiego stanu rzeczy jest uzasadnione z punktu widzenia sprawności działania. Doświadczenia samorządu gminnego wskazują, że rozwiązanie takie byłoby korzystne dla procesu zarządzania. Naturalną kolejną wprowadzenia monokratycznego organu wykonawczego w powiatach powinien być bezpośredni wybór starosty.

2) Zmniejszenie wielkości okręgów wyborczych w wyborach do rad powiatów

Obecnie okręgi te liczyć mogą od 3 do 10 radnych. Początkowo, z chwilą powstania powiatów w 1999 roku, liczba radnych była dwukrotnie większa. Zmniejszając następnie liczbę radnych o blisko połowę ustawodawca nie dokonał zmian w ordynacji wyborczej. Jednym z możliwych do zastosowania rozwiązań jest wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad powiatu.

3) Stworzenie instytucjonalnych form współdziałania między powiatem a gminami wchodzącymi w jego skład

Zarówno gminy, jak i powiaty są jednostkami samorządu lokalnego – odpowiadającego za zaspokajanie podstawowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania rozłożone są między nimi wg schematu rozłączności, co nie oznacza, że powinny one w taki sam sposób funkcjonować. W ramach współpracy zasadne wydaje się stworzenie mechanizmów koordynacyjnych przysługujących powiatowi, np. w zakresie uchwalania strategii rozwoju przez poszczególne gminy wchodzące w skład powiatu.

W przypadku wzmocnienia pozycji starosty poprzez likwidację zarządu i wprowadzenie bezpośredniego wyboru winien zostać utworzony konwent powiatu złożony ze starosty i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin wchodzących w skład

powiatu. Zadaniem konwentu powinno być wypowiedzianie się w zakresie zagadnień istotnych dla rozwoju powiatu.

4) Zespolenie administracji na szczeblu powiatowym

W ramach reformy samorządowej 1998 r. dokonane zostało zespolenie służb, inspekcji i straży na poziomie powiatowym. Osiągnięcie to zostało zaprzepaszczone w latach kolejnych – służby te usamodzielniały się tworząc odrębne piony administracji specjalnych. Co więcej – podejmowane są próby przeciwdziałania jakimkolwiek zmianom w tym zakresie. Konieczne jest zatem przeprowadzenie pilnego przeglądu wszystkich administracji specjalnych funkcjonujących obecnie w Polsce i we wszystkich uzasadnionych przypadkach doprowadzenie do ich zespolenia na poziomie powiatu. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia skutecznego zarządzania kryzysowego, które obecnie – ze względu na liczne i nie do końca przemyślane zmiany – nie funkcjonuje.

5) Dostosowanie obszarów działania administracji publicznej do zasadniczego podziału terytorialnego państwa

Ze względu na swoją specyfikę działania jest konieczne, by niektóre administracje niezespolone, urzędy skarbowe, ZUS, sądy i prokuratura dostosowały swoją organizację do podziału terytorialnego. Z pewnością nie można zaakceptować istniejących na obszarze kraju sytuacji, w których następuje przecinanie granic powiatów, a nawet województw.

II. Zagadnienia finansowe. Cel: zagwarantowanie powiatom dochodów adekwatnych do realizowanych zadań i kompetencji oraz zdywersyfikowanie źródeł tych dochodów

1) Przyznanie powiatom władztwa podatkowego

Jednym z podstawowych atrybutów samorządu lokalnego (wskazanych zresztą w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego) jest władztwo podatkowe, tj. możliwość samodzielnego decydowania co najmniej o części danin publicznych uiszczanych przez członków lokalnej wspólnoty samorządowej. W obecnym stanie prawnym powiaty nie mają żadnych uprawnień o takim charakterze. Winno to ulec zmianie.

Za najprostsze rozwiązanie należałoby uznać przydzielenie powiatom możliwości ustanawiania dodatkowego podatku od nieruchomości (rozdzielenia obecnie obowiązującego podatku od nieruchomości na część gminną i część powiatową).

2) Usamorządowanie PIT-u i CIT-u

W docelowym systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w ich wyłącznej gestii powinny się znaleźć wszystkie podatki bezpośrednie, włącznie z podatkami dochodowymi od osób fizycznych i od osób prawnych.

Usamorządowanie PIT-u i CIT-u powinno gwarantować możliwość naprawy niedoszacowania dochodów powiatów, jakie miało miejsce w roku 1998 (w trakcie reaktywowania samorządu tego i szczebla) i trwa do dziś.

3) Stworzenie mechanizmów umożliwiających pozyskiwanie na cele rozwojowe środków z podatków pośrednich

Podatki pośrednie w docelowym modelu finansów publicznych powinny wpływać do Skarbu Państwa. Nie oznacza to jednak, że ich całość przez ten Skarb winna być wydatkowana – zasadne jest stworzenie mechanizmów pozwalających z tak zebranych środków realizować prorozwojowe działania.

4) Zmiany w konstrukcji opłaty skarbowej

W obowiązującym stanie prawnym opłata skarbową – pobierana w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej oraz w związku ze złożeniem dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury – stanowi w całości dochód własny gminy, na obszarze której zlokalizowane jest starostwo powiatowe.

5) Uwzględnianie powiatów jako beneficjentów środków z Unii Europejskiej

Dotychczasowa praktyka tworzenia dokumentów programowych przesądzających o sposobie podziału środków unijnych pokazuje, że ich autorzy nie uwzględniają faktu, że w Polsce istnieją dwa szczeble samorządu lokalnego – gminy i powiaty. Sytuacja taka nie powinna mieć miejsca.

6) Zapewnienie dochodów pokrywających rzeczywiste koszty realizacji zadań zleconych

Bardzo wiele zadań realizowanych przez powiaty ma charakter zadań z zakresu administracji rządowej. Na zadania takie powiaty powinny otrzymywać dotacje z budżetu państwa – i tak się dzieje, tyle że konsekwentnie w wysokości niższej niż jest to niezbędne do prawidłowej realizacji zadań. Oczekujemy zatem, że nastąpi zstandaryzowanie usług realizowanych w ramach zadań zleconych, w ślad za czym pójdzie opłacanie ich realizacji zgodnie z rzeczywistymi kosztami.

7) Zmiany w zakresie subwencji oświatowej

Proponowana w tym zakresie zmiana ma charakter w pewnej mierze porządkowy. W chwili obecnej w podziale rezerwy mogą uczestniczyć wyłącznie te jednostki, które całość subwencji oświatowej przeznaczają na wydatki bieżące w oświacie. W ten sposób *de facto* następuje piętnowanie podmiotów zarządzających finansami w sposób oszczędny, jak również podmiotów ponoszących poważne wydatki inwestycyjne w oświacie. Subwencja jest przecież – jak wszystkim wiadomo – formą przekazywania pieniędzy bez wskazywania, na co mają zostać wydane. W tym przypadku mamy do czynienia z regulacją zaprzeczającą tej zasadzie. Proponujemy więc ograniczenie wysokości rezerwy do poziomu 0,1 – 0,2 % wysokości części oświatowej subwencji ogólnej.

8) Zagwarantowanie miastom na prawach powiatu środków na zarządzanie drogami krajowymi

Ustawodawca nie uregulował tej kwestii ograniczając równocześnie miastom możliwość korzystania ze środków z Krajowego Funduszu Drogowego.

9) Wzmocnienie podstaw majątkowych samorządu powiatowego

Uprawnienia właścicielskie odnośnie do instytucji ogólnego znaczenia gospodarczego i społecznego, przedsiębiorstw, funduszy i agencji mających znaczenie dla rozwoju regionalnego i lokalnego powinny zostać powierzone starostom, co urealni wykonywanie tych uprawnień przez administrację publiczną. Powiaty powinny otrzymać także nieodpłatnie mienie będące w gestii agencji rolnych i wojskowych.

10) Reforma systemu wyrównawczego w sektorze samorządowym

Zmiany progów podatkowych i wprowadzenie ulg prorodzinnych spowodowały znaczące uszczuplenie dochodów jst. Oznacza to konieczność zrekompensowania tych ubytków, ale także dokonania zmian mechanizmu naliczania wpłat jednostek samorządu terytorialnego, których dochód podatkowy na 1 mieszkańca znacznie przekracza średnią krajową (tzw. janosikowe).

III. Zagadnienia prawa materialnego (kompetencje powiatów).

Cel: decentralizacja zadań publicznych w celu ich sprawniejszej realizacji

1) Zrównanie powiatów z gminami w możliwościach prowadzenia działalności gospodarczej

W obecnym stanie prawnym powiaty mogą prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie w zakresie użyteczności publicznej. Jest to zakres zbyt wąski – konieczne jest zatem ujednolicenie zasad dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego.

2) Weryfikacja sieci drogowej

Ustawa o drogach publicznych określa, jakie warunki powinny spełniać drogi mające określoną kategorię. Tymczasem w czasie wdrażania reformy samorządowej szybko przeprowadzana kategoryzacja doprowadziła do stanu, w którym poszczególne jednostki samorządu terytorialnego zarządzają drogami, którymi – obiektywnie rzecz biorąc – zarządzać nie powinny. Konieczne jest zatem dokonanie kompleksowej weryfikacji sieci drogowej pod kątem zgodności posiadanej aktualnie przez daną drogę kategorii z wymogami ustawy o drogach publicznych.

3) Odbudowa szkolnictwa zawodowego

Przemiany w szkolnictwie ponadgimnazjalnym doprowadziły do likwidacji niemałej liczby szkół o profilu zawodowym na rzecz liceów (w tym niegdyś profilowanych). Prowadzi to do kształcenia znacznej liczby osób mających trudności w znalezieniu swojego miejsca na rynku pracy. Pójście tych osób na studia nie rozwiązuje żadnego problemu, gdyż i tak nie mają one predyspozycji do kształcenia na poziomie wyższym. W tej sytuacji należy podjąć starania ukierunkowane na odbudowę szkolnictwa zawodowego – w szczególności poprzez zapewnienie odpowiednich środków finansowych umożliwiających tworzenie warsztatów wyposażonych w sprzęt odpowiadający współczesnemu rozwojowi techniki oraz zatrudnianie profesjonalnych nauczycieli zawodu. Może to nastąpić poprzez kontynuację procesu podnoszenia wagi odpowiadającej szkolnictwu zawodowemu w algorytmie naliczania subwencji oświatowej.

4) Zmiany organizacyjne w zakresie pomocy społecznej

Jednym z istotnych obszarów funkcjonowania powiatów jest szeroko pojęta pomoc społeczna. W tym zakresie od dawna istnieją nierozwiązane problemy – tytułem przykładu można wymienić:

- a) ponoszenie przez powiaty pełnych kosztów utrzymania rodzin zastępczych, co prowadzi do niepokojącej tendencji służb gminnych do szybkiego umieszczania dziecka w rodzinie zastępczej celem pozbycia się problemów i kosztów;

b) system organizacyjny rodzinnych domów dziecka prowadzący do roszczeń dyrektorów tych placówek o nadgodziny (16h w ciągu dnia);

Terminy dostosowania do standardów ustalonych dla domów pomocy społecznej. Problem ten jest szczególnie istotny, gdyż polega de facto na wymuszeniu na powiatach wydatkowania środków własnych (nie zostały uruchomione żadne środki pomocowe) na podejmowanie prac odgórnie ustalonych przez administrację rządową.

Konieczny jest zatem pełen przegląd przepisów dotyczących opieki społecznej, dokonanie korekt niezbędnych z punktu widzenia skutecznego świadczenia usług społecznych oraz przekazanie powiatom, dotychczas realizowanych jako zlecone – zadań z zakresu pomocy społecznej i wspierania osób niepełnosprawnych.

Warszawa, sierpień 2010 r.



Rezolucja Związku Powiatów Polskich

Warszawa, 1 lipca 2010 r.

Powiat XXI

Szybko zachodzące zmiany społeczne sprawiają, że administracja w dzisiejszych czasach musi z wyprzedzeniem podejmować działania adaptacyjne. Z tego względu – jako Zarząd Związku Powiatów Polskich – przyjmujemy niniejszą rezolucję zawierającą odpowiedź na spodziewane wyzwania, jakie staną przed powiatami w drugiej połowie wieku XXI.

Wielowiekowa historia pokazuje, że powiat – rozumiany jako usługowy ośrodek miejski wraz ze swoim otoczeniem – stanowi naturalną wspólnotę. Postęp cywilizacyjny i będące jego konsekwencją przemiany społeczno-gospodarcze nie odbiorą mu znaczenia – wręcz przeciwnie: przyczynią się do wzmocnienia jego roli.

Nie można jednak zapominać o jednoczesnej zmianie charakteru samorządu, który częściowo utraci przymiot terytorialności. Jednostka samorządu terytorialnego to wspólnota osób zamieszkujących na danym terytorium powołana w celu realizacji określonej części zadań publicznych. Są to zadania o charakterze lokalnym lub regionalnym najbardziej potrzebne ludziom w ich codziennym życiu. Zachodzący obecnie szybki rozwój technologiczny prowadzi w szczególności do delokalizacji usług. Coraz mniejsze znaczenie zaczyna mieć odległość, gdyż bardzo wiele spraw jest załatwianych za pośrednictwem sieci, przy czym nie chodzi tu tylko o sprawy urzędowe. Oznacza to w szczególności, iż w obszarach uznawanych dziś za podlegające naturalnemu monopolowi określonych jednostek samorządu terytorialnego pojawi się konkurencja. W przyszłości będziemy żyć w krzyżującym się systemie:

- terytorialnym – w odniesieniu do usług zlokalizowanych będziemy obligatoryjnie przynależeć do jednostki samorządu właściwej ze względu na nasze miejsce zamieszkania,
- funkcjonalnym – w przypadku pakietu usług zdelokalizowanych będziemy mieli możliwość wyboru podmiotów, które będą nam ich udzielać.

Do usług zlokalizowanych znajdujących się w kompetencji przyszłych powiatów będzie należało przede wszystkim:

- zaspokojenie potrzeb energetycznych – nowoczesne społeczeństwo w coraz większym stopniu będzie uzależnione od energii; to zaś sprawi, że ze względów środowiskowych konieczne stanie się opieranie na zasobach energii odnawialnej pozyskiwanej na lokalne potrzeby. Organizacja lokalnych sieci energetycznych (z zastosowaniem zdywersyfikowanych, lokalnych zasobów energii, w szczególności ze źródeł odnawialnych) będzie zadaniem powiatu,
- utrzymanie infrastruktury umożliwiającej zdalne świadczenie usług – w pierwszym rzędzie sieci teleinformatycznych, lecz również wszelkiej infrastruktury, która będzie musiała być zlokalizowana w relatywnie niewielkiej odległości od usługobiorców. Będzie ona domeną jednostki samorządu terytorialnego,
- zarządzanie relacjami społecznymi – prowadzenie działań, których celem będzie przeciwdziałanie atomizacji społecznej. Wydaje się, że przyszłość będzie w dużej części opierała się na wirtualizacji świata. Oznacza to, że coraz rzadziej będziemy mieli bezpośredni kontakt z żywym człowiekiem. Już w tej chwili – opierając się na telepracy, zamawianiu wszystkich potrzebnych towarów przez internet i zaspokajaniu potrzeb kulturalnych poprzez ściąganie z internetu filmów – możemy spędzić znaczną część życia nie wychodząc z domu. Konsekwencją takiej sytuacji będzie osłabienie więzi międzyludzkich. W takiej sytuacji ważnym zadaniem samorządu powiatowego będzie zarówno budowanie społeczeństwa (i to bez dodatku „obywatelskiego”), jak i uwrażliwianie społeczne (już dziś pomoc najuboższym została zdepersonalizowana i proces ten raczej będzie się pogłębiał – zatem niezbędne stanie się kształtowanie solidarności społecznej, w tym socjalnej),
- działania dotyczące zachowania lokalnej tradycji – jest ona bowiem najistotniejszym czynnikiem spajającym lokalne społeczeństwo. Z tego względu przeciwdziałanie atomizacji społeczeństwa musi się również opierać na staraniach o utrzymanie jego tożsamości opar-

tej na wspólnocie powiatowej, dawnej ziemskiej, która przetrwała wieki, mimo zmian ustrojowych i administracyjnych,

- lokalna polityka informacyjna – jako istotne narzędzie zarządzania relacjami społecznymi i budowania świadomości lokalnej (organizacja lokalnych komunikatorów multimedialnych, wspólna baza danych dla lokalnych TV, radia, informacji turystycznej i oferty kulturalnej),
- systemowe wspieranie sektora MSP, w tym przedsiębiorczości rodzinnej i przedsiębiorczości społecznej. Tworzenie warunków do funkcjonowania lokalnych usługodawców. Spodziewać się można, że w sferze działalności gospodarczej pojawi się znacząca polaryzacja: z jednej strony znajdą się wielkie koncerny o ogólnosięwiatowym zasięgu, z drugiej – przedsiębiorcy funkcjonujący lokalnie i dostarczający swoje produkty/usługi na lokalny rynek. W tej drugiej grupie znajdą się przede wszystkim ci, których specyfika działania będzie wymagała właśnie lokalnego działania (np. dostarczenie podstawowych produktów żywnościowych). Oni właśnie będą potrzebowali tworzenia otoczenia wspierającego ich funkcjonowanie.

Delokalizacja usług – choć interesująca z punktu widzenia klientów administracji – będzie pociągała za sobą poważne wyzwania dla administracji. Tytułem przykładu można wskazać na:

- konieczność stworzenia nowego systemu nadzoru nad szkołami. Z jednej strony wybór szkoły stanie się przedmiotem swobodnej, indywidualnej decyzji (także w mniejszym stopniu niż dzisiaj determinowanej terytorialnie). Z drugiej natomiast strony, konieczne będą mechanizmy, dzięki którym wspólnota będzie w większym niż dziś wymiarze oceniać jakość działania szkoły. Będzie to mogło być domeną wybieranego przez rodziców obywatelskiego kuratora oświaty, czuwającego nad wdrażaniem wysokich standardów kształcenia dzieci i młodzieży,
- nowe zadania systemu ochrony konsumentów. Wobec procesów delokalizacji i globalizacji ewentualne działania na niekorzyść konsumentów będą z jednej strony dotyczyły w większym niż dzisiaj stopniu usług (np. z zakresu ochrony zdrowia), a nie produktów (taka prawidłowość już teraz jest zauważalna w skali europejskiej); z drugiej – będą wymagały dochodzenia roszczeń w skali ogólnosięwiatowej. Z problemami takimi nie będą w stanie sobie poradzić poszczególne jednostki, zatem ich ochronę będzie musiało stanowić wyzwanie powiatowych rzeczników prawa konsumenta.

W przyszłości powiat stanie się zatem tym szczeblem administracji publicznej, który będzie odpowiedzialny za rozwój, a jednocześnie za zaspokojenie wielu potrzeb lokalnego społeczeństwa. Tak rozumiany powiat powinien być partnerem gmin i województwa w strategicznym planowaniu rozwoju wraz z integralnym procesem planowania przestrzennego.

Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich
Kazimierz Kotowski

Stanowisko Stowarzyszenia Rzeczpospolita Obywatelska

Uczestnicy konferencji Stowarzyszenia Rzeczpospolita Obywatelska zebrani w Krakowie z okazji 20-lecia odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce wyrażają swój szacunek dla wszystkich tych, którzy przez minione dwadzieścia lat budowali instytucje samorządowe w Polsce. Znaczący wkład w te działania mieli i mają działacze samorządu terytorialnego o poglądach socjaldemokratycznych.

Doświadczenia minionych dwudziestu lat oraz wyzwania przyszłości skłaniają nas do zgłoszenia następujących postulatów, ważnych dla dalszego rozwoju wspólnot samorządowych, w których pełniliśmy i pełniemy funkcje publiczne.

1. W sferze zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego uważamy za niezbędne:
 - Ustalenie stałej daty wyborów samorządowych na maj lub czerwiec, z zachowaniem zasady obowiązującej przy tego typu zmianach, to znaczy, że zmiana ta nie może dotyczyć aktualnej kadencji. Pozostawienie aktualnych zapisów dotyczących daty wyborów samorządowych spowoduje, iż w przyszłości kampanie wyborcze i wybory będą odbywać się w czasie, który powinien być poświęcony na pracę nad budżetami jednostek samorządu terytorialnego, a także w okresie świąteczno-noworocznym. Przekazanie udzielania absolutorium z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego do Regionalnych Izb Obrachunkowych i zastąpienie absolutorium w kompetencjach rad i sejmików coroczną oceną działalności zarządu lub prezydenta miasta, burmistrza i wójta. Aktualne brzmienie przepisów doprowadziło do sytuacji, w której księgową oceną wykonania budżetu została poddana presji politycznego ze swej natury głosowania w radach i sejmikach. Dlatego też uważamy, iż ocena

formalnej prawidłowości gospodarki finansowej nie powinna być mieszana z oceną całokształtu działalności organu wykonawczego.

- Ustalenie zasady pilotażowego wprowadzania w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego niektórych zmian kompetencyjnych przed ich zastosowaniem w całym kraju. To rozwiązanie było już stosowane w przeszłości i pozwalało zbadać, czy pewne rozwiązania kompetencyjne sprawdzają się w praktyce.

2. W sferze gospodarki komunalnej uważamy za niezbędne:

- Wprowadzenie zasady, iż strumień śmieci jest własnością gminy, w której śmieci zostały wytworzone. Tylko w ten sposób problem koniecznej segregacji odpadów zostanie rozwiązany zgodnie z interesem publicznym.

Ustawowe wsparcie działań gmin w zakresie budownictwa socjalnego zgodnego z zasadami solidarności społecznej. Problem budownictwa socjalnego nie powinien być pozostawiony wyłącznie na barkach samorządu gminnego. Konieczne działania w tej dziedzinie powinny być efektem wspólnych działań wszystkich instytucji publicznych i tych rządowych, i tych samorządowych.

Uczestnicy konferencji

Stowarzyszenia Rzeczpospolita Obywatelska

z okazji 20-lecia odrodzenia samorządu terytorialnego

Kraków, 29 V 2010r.

Włączenie spółek specjalnego przeznaczenia (SPV) do wewnętrznych struktur samorządowych

Od 20 lat samorząd terytorialny jest najdynamiczniej rozwijającą się formą administracji publicznej. Ostatnie pięć lat to prawdziwa rewolucja, pobudzona dwoma wydarzeniami: wejściem Polski do Unii Europejskiej oraz powierzeniem Polsce organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012. Największe przeobrażenie dokonuje się w sferze działalności inwestycyjnej samorządów oraz w kompetencjach i strukturze kadr realizujących projekty. W tej drugiej płaszczyźnie 4 polskie miasta przecierają ścieżkę dla nowej formuły realizacji projektów, polegającej na powierzeniu zadań w zakresie zarządzania projektami spółkom celowym. Taką możliwość dała ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Na Pomorzu po takie rozwiązanie, dla realizacji projektów związanych z organizacją mistrzostw, sięga samorząd gdański oraz samorząd województwa.

Gdańsk dla realizacji swoich przedsięwzięć EURO 2012 powołał dwie takie spółki: Biuro Inwestycji Euro Gdańsk sp. z o.o. oraz Gdańskie Inwestycje Komunalne Euro 2012 Sp. z o. o. Pierwsza z nich buduje i zarządza stadionem piłkarskim, drugiej powierzono przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012, a w szczególności zastępcze wykonywanie zadań inwestora i zadań nadzoru inwestorskiego w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane. I właśnie zakres zadań z obszaru zarządzania projektami, dotychczas będący w wyłącznej kompetencji pracowników samorządowych, a na mocy „specustawy EURO” przekazany spółkom celowym, jest tym nowym doświadczeniem, otwierającym nowe horyzonty dla polityki inwestycyjnej samorządów. Jest też szansą na podniesienie

konkurencyjności sfery publicznej w odpowiedzi na zjawisko odpływu wykształconych i doświadczonych kadr do sfery komercyjnej.

Istotą relacji pomiędzy gminą a spółką jest umowa powierzenia, określająca zasady i warunki przygotowania i realizacji na rzecz i w imieniu (czyli bez przekazania majątku) gminy przedsięwzięć, obejmująca czynności w zakresie :

- przygotowania i prowadzenia na rzecz i w imieniu gminy postępowań o udzielenie zamówień publicznych,
- zastępczego wykonania zadań inwestora,
- wykonania zadań nadzoru inwestorskiego,
- pozyskiwania i przygotowywania dokumentacji, pozyskiwania pozwoleń, uzgodnień i opinii,
- nabywania własności lub innych praw do nieruchomości,
- zawierania i nadzorowania wykonywania umów na dostawy, usługi i roboty budowlane,
- rozliczania inwestycji, prowadzenia sprawozdawczości.

Za wykonanie przedmiotu umowy spółka otrzymuje wynagrodzenie określone w umowie. Dla gdańskich spółek wynagrodzenie zostało ustalone jako wypadkowa analizy kosztów prowadzenia zadań inwestycyjnych przez jednostkę budżetową miasta, algorytm ekonometryczny ustalony na podstawie kosztów nadzoru inwestorskiego projektów zrealizowanych w poprzedniej perspektywie finansowania unijnego, stawki rynkowe oraz na podstawie reguł i wzorów wynikających z kategorii „Zarządzanie projektem” określonych w krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013.

I o ile w teorii sprawa powierzenia i ustalenia wzajemnych relacji wydaje się prosta, to w praktyce pojawiły się wątpliwości prawne, których rozstrzygnięcie w polskim prawodawstwie, szczególnie w obszarach zamówień publicznych i finansów publicznych, jest niezbędne, aby dobre praktyki mogły być prawnie wdrażane i w innych samorządach, które zechcą skorzystać z takiej formuły realizacji skomplikowanych projektów.

- Tym, co wymaga jednoznacznych uregulowań, są dwa zagadnienia :
1. aspekt pomocy publicznej w kontekście bezprzetargowego powierzenia zadań spółce prawa handlowego – dla projektów EURO 2012 rozwiązany „specustawą”,
 2. sposób obliczenia wysokości wynagrodzenia należnego spółce za zarządzanie przedsięwzięciami w aspekcie gospodarności i oceny

efektywności w ramach kwalifikowalności w rozliczeniach unijnych. Wydatek jest bowiem efektywny wówczas, gdy zapewni osiągnięcie najlepszego efektu przy możliwie najniższych kosztach, **co beneficjent powinien udowodnić.**

Spółka celowa – podmiot komercyjny czy podmiot wewnętrzny

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, na gruncie którego ukształtowała się tzw. doktryna Teckal (wyrok ETS w sprawie nr C-107/98 Teckal), dopuszczalne jest zawarcie bez stosowania przepisów dot. zamówień publicznych umowy między jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem od niej zależnym w taki sposób, jakby jednostka samorządu terytorialnego wykonywała przysługujące jej uprawnienia wobec swoich własnych wewnętrznych wydziałów oraz fakt, że podmiot zależny od tej jednostki miałby wykonywać istotną część działalności jednostki samorządu terytorialnego razem z tą jednostką.

Uprawnienia gminy w stosunku do własnego wydziału charakteryzują się podporządkowaniem organizacyjnym, powiązaniem instytucjonalnym i funkcjonalnym oraz możliwością zlecenia wydziałowi do wykonania zadań własnych gminy. Zagwarantowanie powyższych uprawnień w stosunku do zależnych w 100% od samorządu spółek kapitałowych będzie zatem spełnione, jeśli:

- byt spółki zależeć będzie od realizacji powierzonych jej i określonych statutowo zadań własnych Gminy Miasta Gdańska;
- Spółka nie będzie miała możliwości realizacji zadań na rzecz innych podmiotów poza Gminą Miastem Gdańsk;
- Gminie Miastu Gdańsk przysługiwać będą kompetencje w zakresie powoływania, odwoływania, kontroli i ustalania wysokości wynagrodzeń członków organów spółki.
- Gmina Miasto Gdańsk będzie przez cały czas trwania SPV i wykonywania przez SPV powierzonych zadań własnych Gminy Miasta Gdańsk jedynym udziałowcem SPV.

Nadto należy wskazać, iż zgodnie z późniejszym orzeczeniem ETS w sprawie C-458/03 Parking Brixen GmbH przeciwko Gemeinde Brixen i Stadtwerke Brixen AG, jeżeli określone doktryną Teckal warunki zostały spełnione, to instytucja zamawiająca nie ma obowiązku przestrzegania oprócz przepisów dyrektyw i implementujących je przepisów

prawa krajowego, również innych zasad (zasady transparentności, niedyskryminacji). Potwierdzeniem tego jest również ostatnia orzeczenia ETS w tym w szczególności:

1. wyrok ETS z dnia 19.4.2007 r. C-295/05 Asocion Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) przeciwko Transformacion Agraria SA (Tragsa), w którym ETS po raz kolejny potwierdził dopuszczalność odstąpienia od stosowania procedur wynikających z zamówień publicznych w przypadku spełnienia przez strony danego stosunku między jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem od niej zależnym założeń doktryny Teckal.
2. Wyrok ETS z dnia 10.09.2009 r. C 573/97 Sea Srl przeciwko Comune di Ponte Nossa, w którym ETS potwierdził, iż przetarg nie jest obojętny nawet wówczas, gdy współkontrahentem jest jednostka prawnie odrębna od instytucji zamawiającej, w sytuacji gdy samorząd terytorialny będący instytucją zamawiającą sprawuje nad odrębnym podmiotem kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad jej własnymi służbami.

Podsumowując należy wskazać, spółka specjalnego przeznaczenia, w świetle ww. orzecznictwa ETS może zostać uznana za podmiot wewnętrzny gminy, a tym samym zawarcie pomiędzy gminą umowy powierzenia bez stosowania przepisów dot. zamówień publicznych, jednak w Polsce tylko **w trybie ustawy EURO 2012**, jest zgodne z prawem wspólnotowym, jak i prawem krajowym.

Pomoc publiczna wobec spółek celowych

Podstawowym ryzykiem prawnym, związanym z zawarciem przez gminę ze spółką celową umowy powierzenia, jest ryzyko naruszenia przepisów wspólnotowych z zakresu pomocy publicznej, związane z ustalonymi w umowie powierzenia zasadami finansowania spółki. Powierzenie zadań bez zachowania trybu zamówień publicznych spółce utworzonej w celu przygotowania i wykonania przedsięwzięć powoduje, iż w konsekwencji wystąpi ryzyko uzyskiwania przez nią niedozwolonej pomocy publicznej. Aby wynagrodzenie należne jej z tego tytułu było zgodne z prawem wspólnotowym, powinno odpowiadać również warunkom przyznawania rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych określonym w decyzji KE lub też kryteriom Altmark.

Zgodnie z generalną zasadą wynikającą z treści artykułu 87 ustęp 1 TWE, Komisja Europejska przyjmuje, iż pomoc, która zakłóca lub które

udzielenie zagraża zakłóceniem konkurencji, o ile ma to negatywny wpływ na wymianę handlową pomiędzy krajami członkowskimi, jest niezgodna z regułami wspólnego rynku. Treść artykułu 87 ustęp 1 TWE wskazuje cztery warunki, jakie muszą być jednocześnie spełnione, aby dana pomoc mogła być uznana za pomoc publiczną w rozumieniu Traktatu. **Jeśli dana pomoc charakteryzuje się wszystkimi z niżej wymienionych cech, wówczas należy ją uznać za pomoc publiczną niezgodną z regułami wspólnego rynku, a w związku z tym niedozwoloną:**

- musi być udzielana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych,
- musi zniekształcać konkurencję lub grozić jej zniekształceniem,
- musi prowadzić do uprzywilejowania niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów (selektywność),
- musi mieć negatywny wpływ na wymianę handlową pomiędzy krajami członkowskimi.

Definicja przedsiębiorcy

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE przepisy dotyczące pomocy publicznej mają zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorców. Za przedsiębiorcę uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od formy organizacyjnej i prawnej czy źródeł finansowania oraz niezależnie od tego, czy podmiot ten będzie działał w celu osiągnięcia zysku. Jednocześnie za działalność gospodarczą uznaje się „oferowanie dóbr i usług na danym rynku”. Zatem należy stwierdzić, iż pojęcie „przedsiębiorstwa” we wspólnotowym prawie konkurencji jest szeroko interpretowane przez sądy europejskie.

Przedsiębiorcą może być osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, spółka prawa handlowego, spółka cywilna, przedsiębiorstwo państwowe, ale również stowarzyszenie, fundacja, gospodarstwo pomocnicze, zakład budżetowy czy nawet organ administracji publicznej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą. Oceniając gospodarczy charakter działalności ETS podkreślał, że nie zależy on od statusu prawnego na szczeblu krajowym świadczącego przedmiotową usługę.

Odnosząc powyższe stanowisko sądów europejskich do spółki specjalnego przeznaczenia, należy podkreślić, iż formalnie podmiot ten prowadzi działalność gospodarczą nie tylko w rozumieniu przepisów

wspólnotowych, ale również w myśl przepisów krajowych (ustawa o swobodzie działalności gospodarczej czy Kodeks spółek handlowych).

Art. 107 ust. 1 TFUE stanowi, iż z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów publicznych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Doktryna Altmark

Aby uniknąć zarzutu udzielania spółce niedozwolonej pomocy publicznej, należy tak określić zasady finansowania spółki, aby wynagrodzenie uzyskiwane przez spółkę od gminy było zgodne z kryteriami Altmark lub z zasadami wypłaty rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych określonych Decyzją KE.

Zgodnie z doktryną Altmark, wynagrodzenie za świadczenie przez spółkę usług publicznych **nie będzie stanowiło niedozwolonej pomocy publicznej, jeśli spełnione zostaną łącznie następujące kryteria:**

1. Spółka będzie faktycznie zobowiązana (na podstawie uchwały Rady Miejskiej Gdańska) do świadczenia usług publicznych, a zobowiązanie to będzie jasno zdefiniowane;
2. metodologia obliczania wynagrodzenia/rekompensaty będzie określona już w akcie powierzającym realizację przedsięwzięć EURO 2012, w sposób obiektywny i przejrzysty;
3. wielkość rekompensaty/wynagrodzenia nie przekroczy minimum niezbędnego do pokrycia kosztów poniesionych przez GIKE Sp. z o. o., w związku z świadczeniem usług i rozsądnego zysku;
4. poziom rekompensaty/wynagrodzenia musi być określony na podstawie analizy kosztów, które poniosłoby typowe i dobrze zarządzane przedsiębiorstwo prywatne, z uwzględnieniem stosownych przychodów i rozsądnego zysku.

Decyzja KE z dnia 28.11.2005 r.

Z kolei odnosząc się kryteriów zawartych Decyzji KE z dnia 28.11.2005 r., wynagrodzenie za świadczenie przez spółkę usług publicznych **nie**

stanowi niedozwolonej pomocy publicznej, jeśli spełnione zostaną łącznie następujące kryteria:

1. wysokość rekompensaty/wynagrodzenia spółki nie przekroczy kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku z kapitału własnego niezbędnego do wywiązywania się z tych zobowiązań;
2. rekompensata/wynagrodzenie spółki musi być faktycznie wykorzystane na realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, bez uszczerbku dla możliwości korzystania przez spółkę z rozsądnego zysku;
3. kwota rekompensaty/wynagrodzenia obejmować będzie wszystkie korzyści przyznane przez gminę spółce w dowolnej formie, zaś rozsądny zysk uwzględniać będzie wszystkie lub niektóre przypadki wzrostu wydajności, osiągnięte przez spółkę w ustalonym ograniczonym okresie, bez obniżania poziomu jakości usług powierzonych tej spółce.

W konsekwencji należy wskazać, iż spełnienie ww. przesłanek, zarówno doktryny Altmark (które są implementowane w Decyzji KE), jak i przesłanek wskazanych w samej Decyzji KE będzie sprowadzało się do tego, aby wynagrodzenie przyznawane przez gminę na rzecz spółki nie przekraczało wynagrodzenia „rynkowego”, jakie otrzymują inne podobne podmioty prywatne, wykonujące czynności będące przedmiotem umowy powierzenia.

Odnosząc się do pozostałych wymogów przewidzianych Decyzją KE, należy wskazać na zapisy art. 4 Decyzji KE, zgodnie z którym aby Decyzja KE w ogóle mogła mieć zastosowanie, procedura powierzenia spółce określonych przedsięwzięć do wykonania oraz ustalenie zasad finansowania spółki przez gminę musi zawierać następujące elementy:

1. charakter i czas trwania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych;
2. przedsiębiorstwo i terytorium, którego dotyczy zobowiązanie;
3. rodzaj wszystkich wyłącznych lub specjalnych praw przyznanych przedsiębiorstwu;
3. wskaźniki służące do obliczania, kontrolowania i przeglądów rekompensat/wynagrodzenia;
4. ustalenia dotyczące unikania i zwrotów nadwyżek rekompensat/wynagrodzenia.

Jeśli więc zadania powierzone spółce celowej do realizacji mają charakter us, to istnieją argumenty przemawiające za uznaniem, spółka

nie będzie prowadzić działalności gospodarczej w rozumieniu prawa wspólnotowego, lecz będzie pełnić jedynie funkcje organu administracji publicznej.

Warunki zapewnia efektywność wydatków gminy ponoszonych na wynagrodzenie spółki.

Zasadą jest, że w przypadku wydatków ponoszonych na podstawie umów zawartych z zastosowaniem ustawy – Prawo zamówień publicznych, istnieje domniemanie, iż wymóg efektywności poniesienia wydatku jest zachowany. **W przypadku natomiast wydatków poniesionych na podstawie umów, do których nie ma zastosowania ustawa PZP, beneficjent powinien posiadać, o ile to możliwe, dokumenty potwierdzające rozeznanie rynku, z których wynika, że dana usługa, robota lub dostawa zostały wykonane po cenie nie wyższej od ceny rynkowej.** W przeciwnym wypadku zleceniodawca (gmina) powinien wykazać okoliczności uzasadniające konieczność udzielenia danego zamówienia bez rozeznania rynku. Obowiązek dokonywania rozeznania rynku (jeśli jest to możliwe) powinien być odzwierciedlony w procedurach zleceniodawcy. Aspekt efektywności wymaga odniesienia się do wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w projektach finansowanych z funduszy Unii Europejskiej. Zgodnie z nimi dokumentami potwierdzającymi dokonanie rozeznania rynku są w szczególności: skierowane do potencjalnych wykonawców zapytania ofertowe wraz z otrzymanymi ofertami lub wydruki ze stron internetowych przedstawiających oferty potencjalnych wykonawców. Podstawą ustalenia wartości umowy, do której nie ma zastosowania ustawa PZP, jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, ustalone przez beneficjenta z należytą starannością.

Jednak dużą trudność sprawia wycena usług realizowanych dotychczas jako statutowe obowiązki przez pracowników samorządowych, niemających bezpośredniego odniesienia na rynku. Wrażliwość sfery finansów publicznych i brak jednoznacznych rozstrzygnięć w przepisach wymaga przeprowadzenia takiej wyceny w sposób ponadprzeciętnie staranny.

Podsumowanie

Powierzenie Polsce organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej można odczytać jako szansę dla Polski na dokonanie milowego kroku w kierunku wzmocnienia instytucjonalnego, wypracowania wewnętrznych procedur

realizacji projektów i organizacji masowych imprez. Nikt przecież nie łudzi się, że za decyzją UEFA stała liczba stadionów czy jakość infrastruktury transportowej w Polsce. O ile infrastruktura powstanie w głównej mierze oparta na funduszach unijnych, to umiejętność budowania skutecznych struktur i wzmacniania kompetencji organizacyjnych samorządów można bezsprzecznie przypisać wyzwaniu, jakim jest przygotowanie i przeprowadzenie imprez EURO 2012.

Gdańsk jako jedyny przedstawiciel miast nadmorskich wśród organizatorów EURO 2012 ma szansę zostać promotorem przeprowadzenia stosownych poprawek w polskim prawodawstwie uwzględniających omówione wyżej orzecznictwo oraz doświadczenia miast organizatorów mistrzostw. Gotowe rozwiązania zawiera już ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

Wypracowania wzmagają zasady ustalania wynagrodzenia dla spółek celowych na poziomie zapewniającym ich skuteczność i oszczędność dla budżetów samorządowych.

Kryzys, który nie ominął sektora finansów publicznych oraz reforma finansów wynikająca z nowelizacji ustawy o finansach publicznych, wymusił zintensyfikowanie poszukiwań oszczędności w wydatkach bieżących budżetów samorządów. Bilansowanie kosztów zarządzania projektami inwestycyjnymi (wynagrodzenie spółki celowej) w wydatkach majątkowych, jakimi *de facto* one są z punktu widzenia ustawy o rachunkowości, jest ze wszech miar odpowiedzią na te poszukiwania.

Wystąpienie zawiera elementy opinii prawnej Kancelarii Radców Prawnych i Adwokatów CWW z Wrocławia.

Akty prawne i przepisy.

1. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2007 r., Nr 192, poz. 1385 z późn. zm.), zwane dalej **„Rozporządzeniem EURO 2012”**;

3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1992, zwane dalej **„Rozporządzeniem ogólnym”**;

4. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia

11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/19993, zwane dalej „**Rozporządzeniem wykonawczym 1828/2006**”;

5. Traktat ustanawiający wspólnotę europejską (tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE C 321 E/1 z 29.12.2006 r.), zwany dalej „**TWE**”;

6. Decyzja Komisji Europejskiej w z dnia 28 listopada 2005 roku w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym, zwana dalej „**Decyzją KE**”;

7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2007, Nr 223, poz. 1655 tekst jednolity), zwana dalej „**Ustawą PZP**”;

Dinozaury polskiego samorządu

W ustroju demokratycznym różnorodność jest czymś absolutnie naturalnym, jest immanentną cechą ustroju demokratycznego. Dotyczy to zarówno obywateli, jak instytucji. Między innymi instytucji związanych z samorządem terytorialnym. Ale istnieje spoiwo, które łączy małe gminy i metropolie, duże powiaty i małe miasteczka, województwa i gminy wiejskie. To wspólna praca na rzecz rozwoju jednego z najważniejszych elementów demokratycznego porządku.

Prawidłowo zbudowana piramida organizacji państwa zakłada pięć poziomów funkcjonowania społeczeństwa. U samej podstawy jest człowiek, jednostka i jej prawa, drugi poziom stanowi rodzina, trzeci organizacje pozarządowe, a czwarty samorząd terytorialny właśnie. Piątym są centralne struktury państwa, które powinny zajmować tylko te obszary, których nie są w stanie wypełnić cztery wcześniej wymienione instytucje życia społecznego. Niektórzy na wierzchołku tej piramidy po 1 maja 2004 stawiają instytucje unijne. Jednak co do roli tych ostatnich trwa w Europie i w Polsce wielka dyskusja. Jedno nie ulega wątpliwości: struktury Unii Europejskiej w żaden sposób nie powinny wypełniać kompetencji i obszarów pozostałych pięciu poziomów. Tu powinna obowiązywać zasada minimum koniecznej ingerencji, koordynacji i tylko w tych obszarach, gdzie to konieczne, maksimum służebności wobec instytucji, które stanowią podstawy tej piramidy, a w żadnym przypadku ich zastępowanie.

W takim ujęciu samorząd terytorialny stanowi jedno z podstawowych ogniw życia społecznego zarówno w Polsce, jak innych krajach uznających demokratyczny porządek.

20 lat to niemało. Dwadzieścia lat na stanowisku wójta czy burmistrza to przy polskich standardach okres bardzo długi. Wydaje się, że w ramach dyskusji, prezentacji poglądów, podsumowań, jakie

w związku z dwudziestolecie polskiego samorządu terytorialnego będą udziałem wielu środowisk, nie może zabraknąć głosu tych przedstawicieli środowiska polskich samorządowców, którzy nieprzerwanie od początku pełnią swoją funkcję wójta czy burmistrza. Głosu „dinozaurów” polskiego samorządu. Pozwólcie zatem Państwo, że jako przedstawiciel tej grupy pozwolę sobie przedstawić kilka informacji i przemyśleń.

27 maja 2010 roku przypadnie 20. rocznica pierwszych wolnych i niesfałszowanych powszechnych wyborów w Polsce po zakończeniu drugiej wojny światowej. Nawet wybory do parlamentu 4 czerwca 1989 roku nie były w pełni wolne, bo obarczone kontraktem politycznym, który gwarantował większość sejmową ówczesnie rządzącym.

Były to jednocześnie pierwsze całkowicie wolne i niesfałszowane wybory powszechne w Europie Środkowo-Wschodniej. Stało się to możliwe dzięki temu, że tak naprawdę nigdy nie pogodziliśmy się ze stanem *półniepodległości*, jaki funkcjonował między 1945 a 1989 rokiem. Dziś świętujemy rocznicę przełomu, dwudziestolecie usankcjonowania demokratycznych reguł w życiu społecznym naszego kraju. Nie byłoby to możliwe bez tych wszystkich wydarzeń, które kojarzą się nam z ciągiem dat, począwszy od 1956, a na 1989 roku skończywszy. Po 1956 r. następnym w tym ciągu był rok 1966. Ta data jest niedoceniana, zwykle nie wymienia się jej w ciągu kojarzonym z ważnymi dla polskiej wolności i demokracji wydarzeniami, a przecież to wielkie obchody milenijne, które pokazały, po raz pierwszy od 1956 roku, jak może być nas wielu. Rok tysiąclecia – rok 1966 – to ważna data, nie tylko z tytułu religijnego charakteru obchodów, ale ważna również w wymiarze społecznym. Później były lata 1968, 1970 i 1976. Później rok 1979 i niezapomniana pierwsza pielgrzymka naszego Papieża Jana Pawła II do ojczyzny i milion ludzi na placu Zwycięstwa w Warszawie, tam gdzie usłyszeliśmy „Niech zstąpi Duch Twój i odnowi oblicze ziemi. Tej ziemi”. I rok 1980, gdy zstąpił Ów Duch w lipcu do Lublina, a w pamiętnym sierpniu na polskie wybrzeże. I pierwsza „Solidarność”. A później mimo próby odwrócenia biegu zdarzeń przyszedł 4 czerwca 1989. 27 maja 1990 roku był możliwy dzięki tym wszystkim zrywom, próbom i organicznej pracy. Wszystkie te wydarzenia zawsze były poprzedzone wiarą i organiczną pracą wbrew pozorom niewielkiej części z nas. Sprawą oczywistą jest, że kapitalną rolę odgrywały tu środowiska opozycji demokratycznej i niepodległościowej. Nie wolno tego zapominać. Tak jak nie wolno zapominać o wielkiej roli Kościoła w dziele odzyskania niepodległości i swobód obywatelskich.

To między innymi dlatego dzisiaj możemy świętować i dziękować za odzyskaną wolność i za demokrację. Na tym szczeblu centralnym i na tym nam najbliższym lokalnym. Ułomną, jeszcze nie do końca taką, jakiej oczekiwaliśmy – ale wolność. Młodą, jeszcze nie do końca dojrzałą, jeszcze nie do końca taką, jakiej byśmy chcieli – ale demokrację.

Polska reforma samorządowa określana jest jako najbardziej udana z wszystkich przeprowadzonych po 1989 roku, jako niewątpliwy sukces. Oto kilka wypowiedzi twórców odrodzonego polskiego samorządu potwierdzających tę tezę. Wypowiedzi te pochodzą sprzed kilku lat, ale nic nie straciły na swojej aktualności.

Michał Kulesza

My dzisiaj mamy administrację na wyciągnięcie ręki i oceniamy państwo przez jej pryzmat. Reforma samorządowa wcale nie była reformą jedynie polityczną czy administracyjną. To była reforma całego systemu sprawowania władzy oraz uruchomienie aktywności gospodarczej i zmian w różnych dziedzinach związanych bezpośrednio z naszą codziennością.

Jerzy Stępień

Z pewnością większość dojrzałych ludzi pamięta akcję 1000 szkół na tysiąclecie, którą do dzisiaj uważa się za wielki sukces ówczesnego rządu. To były lata 60. i początek 70. ubiegłego wieku. I do dzisiaj wszyscy wiedzą, że zbudowano tych 1000 szkół. Natomiast niewielu wie, że w latach 1991–1997 zbudowano ich aż 2,5 tysiąca. Dziś nie potrafimy, może nie mamy takiej potrzeby, by patrzeć na to zjawisko globalnie. Na ogół interesuje nas to, co dzieje się w naszej miejscowości, blisko naszego płotu.

Jerzy Regulski

W latach 80. w Polsce do wodociągów podłączono 300 tys. gospodarstw domowych, a w 90. – też przez dziesięciolecie – 2 mln 100 tys., czyli siedem razy więcej. A długość rur, które położono, jest 10-krotnie większa. Dlaczego? Co się stało? Po prosu gminy efektywniej działają, lepiej wykorzystują wiedzę, a poza tym upodmiotowienie, nadanie gminom uprawnień osób prawnych daje możliwość zaciągania kredytów, wprowadza nową formę gospodarki i od razu wszystkiego jest 10 razy więcej.

Michał Kulesza

I tu warto podkreślić, że to nie dlatego powstało 10 razy więcej szkół, że np. było 10 razy więcej pieniędzy, lecz odwrotnie: powstało ich tyle, ponieważ społeczności lokalne wzięły sprawy w swoje ręce. Przedtem tymi sprawami zarządzało ministerstwo. Dla ministerstwa przykładowa gmina w jakimś województwie nie była istotnym tematem do rozważań. Tutaj widać, że kiedy wszystko jest zarządzane centralnie, to jedynie rosną kolejki pod drzwiami ministrów i oczywiście w tym „konkursie” ktoś wygrywa, ale wszyscy inni przegrywają.

27 maja 1990 roku wyłoniono rady gmin, a te wybrały wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Ten system wyborczy funkcjonował przez trzy kadencje. W czwartej system wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zmienił się w sposób zasadniczy. Zmiana ordynacji wyborczej polegała na tym, że dotychczasowy system wyłaniania przewodniczących zarządów gmin przez rady gmin, a więc w sposób pośredni zastąpiono wyborami bezpośrednimi, powszechnymi. Zmiana ta poprzedzona została debatą polityczną. Ścierały się w niej dwa poglądy. Pierwszy – niejako konserwował sytuację, jaka istniała przez trzy kadencje, i drugi, który zgodnie popierało polityczne środowisko PO oraz środowiska samorządowe.

Politycy prezentujący pierwszy pogląd kasandrycznie ostrzegali przed niebezpieczeństwem wyboru ludzi przypadkowych, co groziło ich zdaniem paraliżem i niekompetencją władzy samorządowej. Ostrzegano również przed konfliktami rada – wójt, rada – burmistrz czy prezydent. Obawy te w niektórych przypadkach okazały się słuszne – konflikty między radą i wójtem występują, ale są to wyjątki potwierdzające regułę, nie jest to sytuacja powszechna.

Drugi pogląd, preferujący wybory bezpośrednie, zjednoczył zarówno ówczesną opozycję parlamentarną i pozaparlamentarną, jak i środowiska samorządowe. Pamiętamy, że walka o wybory bezpośrednie toczyła się do końca i zakończyła się sukcesem samorządowców.

Spróbuję przedstawić teraz analityczne dane o polskich „dinozaurach”.

Na podstawie dokumentów MSWiA, Państwowej Komisji Wyborczej, oraz materiałów Fundacji Rozwoju Regionu Gołdap i Fundacji Dobro Lokalne pozwoliłem sobie na przeprowadzenie analizy dotyczącej tej grupy wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy przez trzy kadencje (1990–1994; 1994–1998; 1998–2002) wybierani byli dotychczas przez kolejne rady gminne i którzy później dwukrotnie potwierdzili swój mandat społeczny w wyborach bezpośrednich.

Innymi słowy analiza dotyczy „dinozaurów” polskiego samorządu, a więc ludzi, którzy od 1990 roku nieprzerwanie pełnią swoją funkcję przewodniczącego Zarządu Gminy, a teraz stanowią zarząd jednoosobowy. Wydaje się, że 20. rocznica powstania samorządów to dobra okazja, by chociaż część uwagi poświęcić tym, którzy od 1990 poświęcają swój czas i umiejętności społecznościom lokalnym, którzy wielokrotnie byli pozytywnie weryfikowani przez tych, na rzecz których pracują – mieszkańców swojej małej ojczyzny.

Pierwsze zestawienia pokazują rozkład danych w poszczególnych województwach. Bardzo ciekawe są zestawienia dotyczące uszeregowania województw według kryterium największej i najmniejszej liczby gminnych „dinozaurów”. Dlaczego akurat taki rozkład, dlaczego najbardziej stabilne pod tym względem są Świętokrzyskie, Wielkopolskie, Kujawsko-Pomorskie czy Podlaskie, a największa fluktuacja występuje w Pomorskiem, Zachodniopomorskiem czy Dolnośląskiem? Ile w tym przypadku, a ile innych uwarunkowań, to temat dla odrębnej analizy dla socjologów, polityków, historyków.

I synteza – zestawienie zbiorcze – dotyczy obszaru całej Polski.

Dane dotyczące poszczególnych województw – liczby wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz prezydentów miast na prawach powiatu oraz liczby wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz prezydentów miast na prawach powiatu piastujących swoje stanowisko w jednej gminie od początku pierwszej kadencji do dziś (dane z 1 stycznia 2010) nieprzerwanie przez 5 kadencji, przedstawiają się następująco.

Wójtowie i burmistrzowie 5-kadencyjni

Województwo dolnośląskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Bolesławiec	W	KAZIMIERZ GAWRON
2	w	Warta Bolesławiecka	W	MIROSŁAW KAZIMIERZ HANISZEWSKI
3	w	Janowice Wielkie	W	JERZY GRYGORCEWICZ
4	w	Rudna	W	WŁADYSŁAW BIGUS
5	w	Czarny Bór	W	ANDRZEJ ANTONI CHMIELEWSKI
6	w	Zgorzelec	W	KAZIMIERZ JANIK

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
7	W	Złotoryja	W	MARIA LEŚNA
8	w	Kamienna Góra	W	STANISŁAW SZMAJDZIŃSKI
9	w	Siekierczyn	W	JANUSZ NIEKRASZ
10	w	Wisznia Mała	W	STANISŁAW MOIK
11	w	Zawonia	W	ANDRZEJ FARANIEC
12	w	Mietków	W	STANISŁAW SUSŁO
13	w	Paszowice	W	HENRYK HAWRYLEWICZ

Województwo kujawsko-pomorskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	m	Nieszawa	B	ANDRZEJ NAWROCKI
2	mw	Jabłonowo Pomorskie	B	TADEUSZ ZDZISŁAW FUKS
3	w	Dąbrowa Chełmińska	W	ZBIGNIEW ZYGMUNT ŁUCZAK
4	mw	Solec Kujawski	B	ANTONI STANISŁAW NAWROCKI
5	w	Unisław	W	ROMAN MISIASZEK
6	mw	Kowalewo Pomorskie	B	ANDRZEJ ANTONI GRABOWSKI
7	w	Radomin	W	MIECZYŚŁAW KONCZAŁSKI
8	mw	Janikowo	B	ANDRZEJ JAN BRZEZIŃSKI
9	w	Tłuchowo	W	KRZYSZTOF ROMAN DĄBKOWSKI
10	w	Osięciny	W	JERZY IZYDORSKI
11	w	Wąpielsk	W	HENRYK KOWALSKI
12	w	Jeżewo	W	MIECZYŚŁAW PIKUŁA
13	mw	Nowe	B	STANISŁAW BUTYŃSKI
14	w	Pruszcz	W	FRANCISZEK KOSZOWSKI
15	mw	Świecie	B	TADEUSZ GRZEGORZ POGODA
16	w	Świekatowo	W	MAREK TOPOLIŃSKI
17	w	Lubicz	W	MAREK OLSZEWSKI
18	w	Łubianka	W	JERZY ZAJĄKAŁA
19	w	Zławieś Wielka	W	TADEUSZ SMARZ
20	w	Lubiewo	W	MICHAŁ JACEK SKAŁECKI
21	w	Baruchowo	W	STANISŁAW BERNARD SADOWSKI
22	w	Rogowo	W	JÓZEF SOSNOWSKI

Województwo lubelskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Piszczac	W	JAN BOLESŁAW KUROWSKI
2	w	Sławatycze	W	DARIUSZ JÓZEF TRYBUCHOWICZ
3	w	Terespol	W	KRZYSZTOF IWANIUK
4	w	Zalesie	W	JAN HENRYK SIKORA
5	w	Obsza	W	KAZIMIERZ PATERAK
6	w	Leśniowice	W	WIESŁAW RADZIĘCIAK
7	w	Siedliszcze	W	HIERONIM ZONIK
8	w	Dzwola	W	MAREK ANTONI PIECH
9	w	Potok Wielki	W	JERZY PIOTR PIETRZYK
10	w	Siennica Różana	W	LESZEK WALDEMAR PROSKURA
11	w	Dzierzkowice	W	JAN ZYGMUNT GRZEBUŁA
12	w	Szastarka	W	RYSZARD JAN DUDEK
13	w	Urzędów	W	JAN WOŹNIAK
14	w	Lubartów	W	JANUSZ STANISŁAW BODZIACKI
15	w	Ostrówek	W	WACŁAW STANISŁAW OSIEJ
16	w	Ludwin	W	ZYGMUNT MARIAN OGÓREK
17	w	Łuków	W	KAZIMIERA GOŁAWSKA
18	w	Karczmiska	W	ZENON RYSZARD OLSZOWY
19	w	Kurów	W	STANISŁAW WÓJCICKI
20	w	Markuszów	W	ANDRZEJ SZCZEPAN ROZWAŁKA
21	w	Żyrzyn	W	ANDRZEJ BUJEK
22	W	Mełgiew	W	WACŁAW MOTYL
23	w	Krasnystaw	W	JANUSZ KORCZYŃSKI
24	w	Tomaszów Lubelski	W	ANTONI WAWRYCA
25	w	Łopiennik Górny	W	WITOLD RYBAK

Województwo lubuskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	mw	Witnica	B	ANDRZEJ ZABŁOCKI
2	w	Lubrza	W	EUGENIUSZ CHAMARCZUK
3	mw	Nowogród Bobrzański	B	GRZEGORZ LUDWIK JANKOWSKI
4	w	Niegosławice	W	MAREK TEODOR SZYLIŃCZUK
5	w	Żary	W	JAN DZYGA
6	w	Żagań	W	TOMASZ NIEŚLUCHOWSKI

Województwo łódzkie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Łanięta	W	STANISŁAW JĘDRZEJCZAK
2	w	Łyszkowice	W	WŁODZIMIERZ ANTONI TRAUT
3	w	Nieborów	W	ANDRZEJ WERLE
4	w	Brójce	W	WŁADYSŁAW STANISŁAW GLUBOWSKI
5	w	Nowosolna	W	TOMASZ WIESŁAW BYSTRONŚ
6	m	Rzgów	B	Jan Mielczarek od 1990 roku wójt od 01 01 2006 burmistrz w związku z uzyskaniem przez Rzgów praw miejskich
7	w	Sławno	W	TADEUSZ WOJCIECHOWSKI
8	w	Sulmierzyce	W	ZDZISŁAW OSIŃSKI
9	w	Czarnocin	W	LEON FORTAK
10	w	Wartkowice	W	PIOTR STANISŁAW KUROPATWA
11	w	Zadzim	W	WŁODZIMIERZ JAN OWCZAREK
12	w	Gomunice	W	JERZY SEWERYNEK
13	w	Lgota Wielka	W	JERZY KOTLEWSKI
14	w	Wielgomłynny	W	BOGDAN MAREK WITASZCZYK
15	w	Cielądz	W	ANDRZEJ KAZIMIERZ LATEK
16	w	Rawa Mazowiecka	W	KRZYSZTOF STARCZEWSKI
17	w	Burzenin	W	BARBARA DARUL
18	w	Biała	W	SŁAWOMIR ANDRZEJ ŚWIGOŃ
19	w	Wierzchnas	W	KRZYSZTOF WOJCIECH BEDNAREK

Województwo małopolskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Bochnia	W	JERZY LYSY
2	w	Trzciana	W	JÓZEF NOWAK
3	w	Szczurowa	W	MARIAN JÓZEF ZALEWSKI
4	w	Olesno	W	WITOLD MORAWIEC
5	w	Ropa	W	JAN MORAŃDA
6	w	Kocmyrów-Luborzyca	W	MAREK JAMBORSKI
7	w	Łukowica	W	CZESŁAWA RZADKOSZ
8	w	Charsznica	W	JAN ŻEBRAK
9	w	Racławice	W	ADAM ALFRED SAMBORSKI
10	w	Siepraw	W	TADEUSZ EUGENIUSZ PITALA
11	w	Kamionka Wielka	W	KAZIMIERZ SIEDLARZ
12	w	Łącko	W	FRANCISZEK JAN MŁYNARCZYK
13	w	Szaflary	W	STANISŁAW ŚLIMAK

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
14	w	Klucze	W	MAŁGORZATA ANTONINA WĘGRZYN
15	w	Koszyce	W	STANISŁAW RYBAK
16	w	Budzów	W	JAN NAJDEK
17	w	Lisia Góra	W	STANISŁAW WOLAK
18	mw	Ryglice	B	BERNARD KARASIEWICZ
19	w	Rzepiennik Strzyżewski	W	KAZIMIERZ FUDALA
20	w	Skrzyszów	W	JÓZEF GADEK
21	w	Wojnicz	W	ZBIGNIEW NOSEK
22	m	Kalwaria Zebrzydowska	B	AUGUSTYN ORMANTY

Województwo mazowieckie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Opinogóra Górna	W	STANISŁAW SŁAWOMIR WIETESKA
2	mw	Serock	B	SYLWESTER EDWIN SOKOLNICKI
3	w	Chotcza	W	JANUSZ WITCZAK
4	w	Huszlew	W	STANISŁAW STEFANIUK
5	w	Karniewo	W	JÓZEF ANDRZEJ STOPA
6	m	Mińsk Mazowiecki	B	ZBIGNIEW GRZESIAK
7	w	Stanisławów	W	WOJCIECH ZYGMUNT WITCZAK
8	w	Strzegowo	W	WIESŁAW ZALEWSKI
9	w	Czosnów	W	ANTONI JAN KRĘŻLEWICZ
10	w	Osieck	W	WŁADYSŁAW MAREK LASOCKI
11	w	Baboszewo	W	WIESŁAW ANDRZEJ PRZEDPEŁSKI
12	w	Raciąż	W	RYSZARD GISZCZAK
13	Mw	Łochów	B	MARIAN DZIĘCIOŁ
14	m	Piastów	B	ZDZISŁAW BRZEZIŃSKI
15	m	Mszczonów	B	JÓZEF KUREK
17	w	Przesmyki	W	ANDRZEJ SKOLIMOWSKI
	w	Łaskarzew	W	MARIAN KORYCKI (od 06 1991- w czerwcu 1991 wyodrębniono gminę wiejską Łaskarzew)
18				
19	w	Lelis	W	
20	w	Troszyn	W	STANISŁAW SUBDA
21	w	Rząśnik	W	EDWIN MIERZEJEWSKI
	w	Czarnia	W	JAN KOZON
22				CZESŁAW JURGA
23				
	w	Brochów	W	
	w	Miastków Kościelny	W	ANDRZEJ FIJOŁEK JADWIGA WOJDA

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
24	w	Sobolew	W	ANDRZEJ KOSZUTSKI
25	w	Stara Biała	W	SŁAWOMIR STANISŁAW WAWRZYŃSKI
26	w	Staroźreby	W	JÓZEF STRADOMSKI
27	w	Słupno	W	STEFAN JAKUBOWSKI
28	w	Mała Wieś	W	WOJCIECH JÓZEF ZMYŚŁOWSKI

Województwo opolskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Branice	W	JÓZEF MAŁEK
2	w	Cisek	W	ALOJZY PARYS
3	w	Polska Cerekiew	W	KRYSTYNA MONIKA HELBIN
4	w	Strzeleczy	W	BRONISŁAW JÓZEF KURPIELA
5	mw	Zdzieszowice	B	DIETER PRZEWZDZING
6	w	Świerczów	W	ANDRZEJ GOSŁAWSKI
7	mw	Korfantów	B	ZDZISŁAW MARTYNA
8	w	Łubniany	W	DIETER WYSTUB
9	w	Popielów	W	DIONIZY DUSZYŃSKI
10	w	Rudniki	W	ANDRZEJ PYZIAK

Województwo podkarpackie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Czarna	W	JÓZEF CHUDY
2	w	Chłopice	W	STANISŁAW JÓZEF KONIECZNY
3	w	Jarosław	W	ROMAN KAŁAMARZ
4	w	Laszki	W	ADAM GREŃDA
5	w	Krempna	W	KAZIMIERZ MIŚKOWICZ
6	w	Cmolas	W	EUGENIUSZ JAN GALEK
7	mw	Rymanów	B	JAN RAJCHEL
8	w	Wielkie Oczy	W	WŁADYSŁAW STROJNY
9	w	Mielec	W	WŁADYSŁAW OCHALIK
10	w	Padew Narodowa	W	KAZIMIERZ POPIOŁEK
11	w	Orły	W	RYSZARD CZĄSTKA
12	w	Adamówka	W	EDWARD JARMUZIEWICZ
13	w	Gać	W	TADEUSZ STEFAN ZUBEK
14	w	Zarzecz	W	WIESŁAW KUBICKI
15	w	Lubenia	W	ADAM WARZYBOK
16	w	Bukowsko	W	PIOTR BŁĄŻEJOWSKI
17	w	Grębów	W	ZUZANNA PADUCH

Województwo podlaskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Bargłów Kościelny	W	ANDRZEJ KWIECIŃSKI
2	w	Poświętne	W	WITOLD ŁAPIŃSKI
3	w	Turośń Kościelna	W	ANDRZEJ JURCZAK
4	mw	Wasilków	B	ANTONI PEŁKOWSKI
5	w	Czeremcha	W	MICHAŁ WRÓBLEWSKI
6	w	Dubicze Cerkiewne	W	ANATOL PAWŁOWSKI
7	w	Hajnówka	W	OLGA RYGOROWICZ
8	m	Kleszczewo	B	ALEKSANDER SIELICKI
9	w	Narewka	W	MIKOŁAJ PAWILCZ
10	w	Zbójna	W	ZENON HENRYK BIAŁOBRZESKI
11	w	Jaświły	W	JAN JOKA
12	w	Giby	W	JAN KRAMNICZ
13	w	Mielnik	W	EUGENIUSZ WICHOWSKI
14	w	Siemiatycze	W	EDWARD ZAREMBA
15	w	Korycin	W	MIROŚLAW LECH
16	w	Raczki	W	ROMAN FIEDOROWICZ
17	w	Rutka-Tartak	W	JAN RACIS
18	w	Sokoły	W	JÓZEF ZAJKOWSKI
19	m	Szepietowo	B	Stanisław Roch Wyszynski do 31 12 2009 wójt, od 01 01 2010 burmistrz. Szepietowo w tym dniu uzyskało prawa miejskie

Województwo śląskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Istebna	W	DANUTA RABIN
2	w	Miedźno	W	ANDRZEJ SZCZYPIÓR
3	w	Opatów	W	BOGDAN RYSZARD SOŚNIAK
4	w	Przystajń	W	ANDRZEJ KUCHARCZYK
5	w	Wręczyca Wielka	W	HENRYK KRAWCZYK
6	w	Ornontowice	W	KAZIMIERZ STANISŁAW ADAMCZYK
7	w	Mszana	W	JERZY GRZEGOSZCZYK
8	mw	Pilica	B	MICHAŁ OTRĘBSKI
9	w	Żarnowiec	W	EUGENIUSZ KAPUŚNIAK
10	w	Łękawica	W	STANISŁAW BACZYŃSKI
11	w	Milówka	W	JÓZEF JAN BEDNARZ
12	w	Kroczyce	W	STEFAN PANTAK
13	w	Popów	W	BOLESŁAW ŚWITAŁA

Województwo świętokrzyskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Solec-Zdrój	W	ANDRZEJ PAŁYS
2	w	Stopnica	W	RYSZARD ZYCH
3	w	Tuczępy	W	LEOPOLD ADAM ŁABĘCKI
4	w	Imielno	W	ZYGMUNT FELIKS BRZEZIŃSKI
5	w	Wodzisław	W	JÓZEF SYSKA
6	w	Czarnocin	W	MAREK JAROSŁAW PIKULSKI
7	w	Opatowiec	W	HENRYK STEFAN BARAŃSKI
8	mw	Skalbmierz	B	MICHAŁ STANISŁAW MARKIEWICZ
9	mw	Bodzentyn	B	STANISŁAW MAREK KRAK
10	w	Morawica	W	MARIAN BURAS
11	mw	Ożarów	B	MARCIN ZBIGNIEW MAJCHER
12	w	Waśniów	W	KRZYSZTOF GAJEWSKI
13	w	Samorzec	W	WITOLD MAREK GARNUSZEK
14	w	Brody	W	ANDRZEJ ŚLIWA
15	w	Mirzec	W	BOGUSŁAW NOWAK
16	w	Bogoria	W	WŁADYSŁAW BRUDEK
17	w	Krasocin	W	JÓZEF JAN SIWEK
18	w	Radków	W	STANISŁAW HEREJ

Województwo warmińsko-mazurskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	W	Lelkowo	W	STANISŁAW POPIEL
2	W	Iłowo-Osada	W	JAN PRZYBORSKI
3	MW	Gołdap	B	MAREK ALEKSANDER MIROS
4	MW	Kisielice	B	TOMASZ KOPROWIAK
5	W	Srokowo	W	FRANCISZEK ADRUSZKIEWICZ
6	W	Mrągowo	W	JERZY WIESŁAW KRASIŃSKI
7	W	Sorkwity	W	PIOTR WOŁKOWICZ
8	W	Biskupiec Pomorski	W	KAZIMIERZ TOMASZESKI
9	W	Kurzętnik	W	ZOFIA ANDRZEJEWSKA
10	W	Nowe Miasto Lubawskie	W	ROMAN TRĄPCZYŃSKI
11	W	Świątki	W	JANUSZ SYPIAŃSKI
12	W	Grunwald	W	HENRYK JAN KACPRZYK

13	W	Łukta	W	JAN LEONOWICZ
14	W	Rozogi	W	JÓZEF ZAPERT

Województwo wielkopolskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Budzyń	W	MARCIN SOKOŁOWSKI
2	w	Lubasz	W	JAN GRACZYK
3	w	Połajewo	W	STANISŁAW POCHYLUK
4	mw	Gostyń	B	JERZY WOŹNIAKOWSKI
5	w	Piaski	W	ZENON NORMAN
6	mw	Wielichowo	B	ADAM ŁANIECKI
7	w	Godziesze Wielkie	W	JÓZEF JAN PODŁUŻNY
8	w	Mycielin	W	JERZY MATUSZEWSKI
9	w	Szczytniki	W	MIROSŁAW JUSZCZAK
10	w	Rychtal	W	CZESŁAW BALCERZAK
11	w	Olszówka	W	WŁODZIMIERZ M. FRASZCZYK
12	w	Krzymów	W	TADEUSZ JANKOWSKI
13	w	Rzgów	W	MARIANNA MATUSZEWSKA
14	mw	Krzywiń	B	PAWEŁ BUKSALEWICZ
15	mw	Sieraków	B	MIECZYŚLAW TRAFIS
16	w	Sieroszewice	W	CZESŁAW BERKOWSKI
17	w	Doruchów	W	JÓZEF WILKOSZ
18	w	Kaczory	W	BRUNON WOLSKI
19	w	Gołuchów	W	MAREK ZDUNEK
20	w	Czerwonak	W	MARIUSZ POZNAŃSKI
21	w	Kleszczewo	W	BOGDAN KEMNITZ
22	mw	Bojanowo	B	JÓZEF ZUTER
23	w	Pakosław	W	KAZIMIERZ CHUDY
24	w	Łądek	W	JERZY KASZNIA
25	w	Kawęczyn	W	JAN ANDRZEJ NOWAK
26	w	Turek	W	JAN OWCZAREK
27	W	Mieścisko	W	Andrzej Banaszyński
28	m	Dolsk	B	HENRYK LITKA
29	m	Kępno	B	PIOTR PSIKUS
30	w	Duszniki	W	ADAM WOROPAJ
31	w	Kotlin	W	WALENTY KWAŚNIEWSKI
32	w	Obrzycko	W	ANDRZEJ SPYCHAŁA
33	w	Zakrzewo	W	JERZY PODLEWSKI
34	mw	Jutrosin	B	ZBIGNIEW KOSZAREK
35	w	Włoszczakowice	W	STANISŁAW WALIGURA
36	w	Święciechowa	W	MARIAN MIELCAREK

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
37	w	Krzemieniewo	W	ANDRZEJ PIETRULA
38	w	Kościan	W	HENRYK BARTOSZEWSKI

Województwo pomorskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	w	Studzienice	W	JERZY SZPAKOWSKI
2	w	Chojnice	W	ZBIGNIEW TADEUSZ SZCZEPAŃSKI
3	w	Człuchów	W	ADAM MARCINIAK
4	w	Sierakowice	W	TADEUSZ ROMAN KOBIELA
5	w	Nowa Karczma	W	ALOJZY ALFONS SZOSKA
6	w	Lichnowy	W	WALDEMAR LAMKOWSKI
7	w	Gniewino	W	ZBIGNIEW WALCZAK

Województwo zachodniopomorskie

Lp.	Typ	Gmina	Funkcja	Imię i nazwisko
1	mw	Pełczyce	B	MIROŚLAW JÓZEF KLUK
2	mw	Maszewo	B	JADWIGA JOLANTA FERENSZTAJN
3	w	Osina	W	WIESŁAW TOMKOWSKI
4	w	Biesiekierz	W	MARIAN STANISŁAW HERMANOWICZ
5	w	Kołbaskowo	W	JÓZEF ŻUKOWSKI
6	w	Rąbino	W	KRZYSZTOF BOGDAN MAJEWSKI
7	w	Wałcz	W	PIOTR BOGUSŁAW ŚWIDERSKI

Powyższe tabele zawierają dane analityczne. Chcemy przejść do pewnej syntezy. Zanim to nastąpi, krótka informacja o zmianach na mapie administracyjnej Polski, jakie zaszły w czasie ostatniej kadencji.

Otóż na 31 grudnia 2006 mieliśmy 2478 gmin, z czego miejskie lub miejsko wiejskie – czyli takie gdzie zarząd stanowi prezydent lub burmistrz – stanowiły liczbę 889, a liczba gmin wiejskich (tam gdzie zarząd stanowi wójt) to 1589. W międzyczasie nastąpiły dość istotne zmiany. Prawa miejskie uzyskało bowiem 14 gmin o statusie wiejskim.

I tak:

1 stycznia 2010

- [Kołaczyce \[3\]](#) (PK) (prawa miejskie [1354-1919](#))
- [Łaszczów \[3\]](#) (LB) (prawa miejskie [1549-1870](#))
- [Przeclaw \[3\]](#) (PK) (prawa miejskie [1471-1919](#))
- [Radłów \[3\]](#) (MP) (miasteczko [1870-1934](#))
- [Szepietowo \[3\]](#) (PL)
- [Tychowo \[3\]](#) (ZP)

- 1 stycznia 2009
- [Bobowa](#) [4] (MP) (prawa miejskie [1339-1934](#))
- [Brzostek](#) [4] (PK) (prawa miejskie [1367-1934](#))
- [Krynki](#) [4] (PL) (prawa miejskie [1509-1950](#))
- [Michałow](#) [4] (PL)
- [Szczucin](#) [4] (MP) (prawa miejskie [1780-1934](#))
- 1 stycznia 2008
- [Boguchwała](#) [5] (PK) (prawa miejskie [1728-1772](#))
- 1 stycznia 2007
- [Daleszyce](#) [6] (ŚW) (prawa miejskie [1569-1869](#))
- [Wojnicz](#) [6] (MP) (prawa miejskie [1278-1934](#))

Od 1 stycznia 2010 r. z miejsko-gminnej jednostki Dukla w powiecie krośnieńskim w województwie podkarpackim wydzielono nową gminę Jaśliska. Nie będziemy jej jednak uwzględniać w zbiorowych syntetycznych danych, chociażby dlatego, że wybory w tym nowym bycie samorządowym dopiero się odbędą, a z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu nie ma to istotnego znaczenia, gdyż z istoty rzeczy nie może tu być mowy o pięciokadencyjnym „dinozaurze”. Dlatego też przyjmujemy liczbę gmin 2478, mimo że Jaśliska *de facto* stanowią dwa tysiąc czterysta siedemdziesiątą dziewiątą gminę. **Obecnie Polska dzieli się na 16 województw, 379 powiatów (65 grodzkich + 314 ziemskie) i 2 479 gminy (306 miejskich + 597 miejsko-wiejskie + 1 576 wiejskich).**

Według danych GUS na 1 stycznia 2010 r. w Polsce są 903 miasta:

- 7 miast ponad 400 000 mieszkańców ([Warszawa](#), [Kraków](#), [Łódź](#), [Wrocław](#), [Poznań](#), [Gdańsk](#), [Szczecin](#)),
- 10 miast od 200 000 do 399 999 mieszkańców,
- 22 miasta od 100 000 do 199 999 mieszkańców,
- 73 miasta od 40 000 do 99 999 mieszkańców,
- 108 miast od 20 000 do 39 999 mieszkańców,
- 180 miast od 10 000 do 19 999 mieszkańców,
- 188 miast od 5 000 do 9 999 mieszkańców,
- 209 miast od 2 500 do 4 999 mieszkańców,
- 106 miast poniżej 2 500 mieszkańców.

Dane dotyczące poszczególnych województw – liczby wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz prezydentów miast na prawach powiatu oraz liczby wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz prezydentów miast na prawach powiatu piastujących swoje stanowiska nieprzerwanie przez 5 kadencji, przedstawiają się następująco:

1. Województwo dolnośląskie			
Funkcja	Liczba ogółem	Liczba osób pełniących funkcje przez V kadencji	Procentowy stosunek liczby osób pełniących funkcje przez pięć kadencji do liczby ogółem
Wójt	80	13	16,25%
Burmistrz	82	0	0,00%
Prezydent miasta	4	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	4	0	0%
RAZEM	170	13	7,65%

2. Województwo kujawsko-pomorskie			
Wójt	92	15	16,30%
Burmistrz	47	7	14,90%
Prezydent miasta	1	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	4	0	0%
RAZEM	144	22	15,30%

3. Województwo lubelskie			
Wójt	171	25	14,60%
Burmistrz	37	0	0,00%
Prezydent miasta	1	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	4	0	0%
RAZEM	213	25	11,70%

4. Województwo lubuskie			
Wójt	41	4	9,80%
Burmistrz	39	2	5,10%
Prezydent miasta	1	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	2	0	0%
RAZEM	83	6	7,20%

5. Województwo łódzkie			
Wójt	134	18	13,40%

Burmistrz	32	1	3,10%
Prezydent miasta	8	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	3	0	0%
RAZEM	177	19	10,70%

6. Województwo małopolskie

Wójt	122	20	16,40%
Burmistrz	56	2	3,60%
Prezydent miasta	1	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	3	0	0%
RAZEM	182	22	12,10%

7. Województwo mazowieckie

Wójt	228	23	10,10%
Burmistrz	76	5	6,60%
Prezydent miasta	5	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	5	0	0%
RAZEM	314	28	8,90%

8. Województwo opolskie

Wójt	36	8	22,20%
Burmistrz	33	2	6,10%
Prezydent miasta	1	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	1	0	0%
RAZEM	71	10	14,1%

9. Województwo podkarpackie

Wójt	110	16	14,50%
Burmistrz	43	1	2,30%
Prezydent miasta	2	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	4	0	0%
RAZEM	159	17	10,70%

10. Województwo podlaskie			
Wójt	79	16	20,30%
Burmistrz	36	3	8,30%
Prezydent miasta	0	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	3	0	0%
RAZEM	118	19	16,10%

11. Województwo pomorskie			
Wójt	81	7	8,60%
Burmistrz	35	0	0,00%
Prezydent miasta	3	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	4	0	0%
RAZEM	123	7	5,70%

12. Województwo śląskie			
Wójt	97	12	12,37%
Burmistrz	47	1	2,10%
Prezydent miasta	5	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	19	0	0%
RAZEM	168	13	7,74%

13. Województwo świętokrzyskie			
Wójt	71	15	21,10%
Burmistrz	27	3	11,10%
Prezydent miasta	3	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	1	0	0%
RAZEM	102	18	17,60%

14. Województwo warmińsko-mazurskie			
Wójt	67	12	17,90%
Burmistrz	46	2	4,30%
Prezydent miasta	1	0	0%

Prezydent miasta na prawach powiatu	2	0	0%
RAZEM	116	14	12,10%

15. Województwo wielkopolskie			
Wójt	117	30	25,60%
Burmistrz	102	8	7,80%
Prezydent miasta	3	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	4	0	0%
RAZEM	226	38	16,80%

16. Województwo zachodniopomorskie			
Wójt	51	5	9,80%
Burmistrz	58	2	3,40%
Prezydent miasta	2	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	3	0	0%
RAZEM	114	7	6,10%

OGÓŁEM KRAJ			
Funkcja	Liczba ogółem	Liczba osób pełniących funkcje przez V kadencji	Procentowy stosunek liczby osób pełniących funkcje przez pięć kadencji do liczby ogółem
Wójt	1577	239	15,15%
Burmistrz	796	39	4,90%
Prezydent miasta	49	0	0%
Prezydent miasta na prawach powiatu	58	0	0%
RAZEM	2480	278	11,21%

Charakterystyka procentowa województw z największą i najmniejszą liczbą wójtów pełniących powierzone funkcje przez V kadencji

Lp.	Województwo	Najwięcej 5-kadencyjnych (w %)	Lp.	Województwo	Najmniej 5-kadencyjnych (w %)
1.	Wielkopolskie	25,60%	1.	Pomorskie	8,60%
2.	Opolskie	22,20%	2.	Zachodnio-Pomorskie	9,80%
3.	Świętokrzyskie	21,10%	3.	Lubuskie	9,8%
4.	Podlaskie	20,30%	4.	Mazowieckie	10,10%
5.	Warmińsko-Mazurskie	17,90%	5.	Śląskie	12,37%
6.	Małopolskie	16,40%	6.	Łódzkie	13,40%
			7.	Dolnośląskie	16,25%

Średni procentowy udział 5-kadencyjnych wójtów na terenie kraju – 15,68 %

Charakterystyka procentowa województw z największą i najmniejszą liczbą burmistrzów pełniących powierzone funkcje przez V kadencji

Lp.	Województwo	Najwięcej 5-kadencyjnych (w %)	Lp.	Województwo	Najmniej 5-kadencyjnych (w %)
1.	Kujawsko-Pomorskie	14,90%	1.	Lubelskie	0,00 %
2.	Świętokrzyskie	11,10%	2.	Pomorskie	0,00%
3.	Podlaskie	8,30%	3.	Dolnośląskie	0,00%
4.	Wielkopolskie	7,80%	4.	Śląskie	2,10%
5.	Mazowieckie	6,60%	5.	Podkarpackie	2,30%
6.	Opolskie	6,10%	6.	Łódzkie	3,10%

Średni procentowy udział 5-kadencyjnych burmistrzów na terenie kraju – 4,9%

Charakterystyka procentowa województw z największą i najmniejszą liczbą wójtów i burmistrzów pełniących powierzone funkcje przez V kadencji

Lp.	Województwo	Najwięcej 5-kadencyjnych (w %)	Lp.	Województwo	Najmniej 5-kadencyjnych (w %)
1.	Świętokrzyskie	17,60%	1.	Pomorskie	5,70%
2.	Wielkopolskie	16,80%	2.	Zachodnio-Pomorskie	6,10%
3.	Podlaskie	16,10%	3.	Dolnośląskie	7,65%
4.	Kujawsko-Pomorskie	15,30%	4.	Śląskie	7,74%
5.	Opolskie	14,10%	5.	Lubuskie	7,2%
6.	Małopolskie	12,10%			
7.	Warmińsko-Mazurskie	12,10%	6.	Mazowieckie	8,9%%

Średni procentowy udział 5-kadencyjnych wójtów i burmistrzów na terenie kraju – 11,34 %

Wnioski wynikające z powyższych danych są jasne :

Nikt z prezydentów nie utrzymał się przez 5 kadencji. Burmistrzów, którzy nieprzerwanie pełnią swe funkcje przez 5 kadencji, jest tylko 4,9% (tylko w co dwudziestym mieście). Łącznie szefów miast, a więc burmistrzów i prezydentów mamy tylko 4,3 % (jeden na 23). Wójtów jest więcej, bo 15,15% (a więc co 7), ale to też mała liczba. Łącznie pięciokadencyjnych wójtów i burmistrzów mamy 278 na 2478 gmin, z czego liczbę 239 stanowią wójtowie, a 39 burmistrzowie.

Trzeba tu dodać, że dane te nie dotyczą osób, które przedtem były wójtami, burmistrzami, prezydentami, a teraz pełnią lub w międzyczasie pełniły funkcje posła, senatora lub marszałka sejmiku, starosty itp. i musiały z mocy prawa lub z innych względów zrezygnować z pełnienia funkcji w samorządzie gminnym. Osoby te najprawdopodobniej wygrałyby wybory bezpośrednie w swoich miejscowościach. Jednak ich liczba nie jest na tyle duża, by mogła zachwiać powyższą statystyką. W tej liczbie nie znalazły się osoby, które zostały wybrane później niż na początku pierwszej kadencji lub miały przerwę w sprawowaniu funkcji bądź przechodziły na stanowisko szefa innej gminy.

Ogólnie można stwierdzić, że stabilność na stanowisku przewodniczącego zarządu gminy jest dużo słabsza niż w krajach o ugruntowanym systemie demokratycznym.

Średnio biorąc w Polsce 5. kadencję piastuje swe urzędy 11,21% wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (a więc tylko w co dziewiątej gminie). 90% fluktuacja na tych funkcjach w okresie 20 lat to bardzo dużo.

Wydaje się, że wynika to z dwu przyczyn. Po pierwsze z naturalnych powodów: w 1990 roku pracę w samorządach podjęło niemało ludzi przypadkowych, którzy później z różnych przyczyn przegrywali wybory. Po drugie rosną wymagania społeczne, nakłada się na to frustracja niemałych grup społecznych, co powoduje zawsze dążność do zmian, bez względu na to, czy są to zmiany na lepsze. Nierzadko zmienia się dobrego czy średniego gospodarza – który nie jest w stanie rozwiązać takich problemów, jak np. bezrobocie – na populistę.

W kategorii prezydentów miast nie ma żadnej osoby pełniącej tę funkcję bez przerwy od 1990 roku. W kategorii burmistrzów to tylko 4,9% – są to zwykle burmistrzowie miast małych lub średnich. Bardziej stabilna, ale w niewystarczającym stopniu ugruntowała się władza wójtów (około 15,15 %). To też znamienne.

Wójtów i burmistrzów niewielkich miast wybiera się nie dla koloru partii czy ugrupowań, jakie reprezentują, a dlatego że są znani lokalnej

społeczności. Im większa anonimowość kandydata czy osoby pełniące już funkcję, tym większa fluktuacja. Wniosek jest oczywisty – wyborcy częściej pozostawiają na stanowisku osoby, które znają, osoby, które znają środowisko, osoby łatwo w środowisku identyfikowalne.

Szalenie ważna jest informacja dotycząca przynależności politycznej „dinozaurów”. Generalnie można powiedzieć, że większość z nich nie jest związana z żadną partią polityczną, a zdecydowana większość miała poparcie lokalnych komitetów społecznych, na czele których stawali. Dotyczy to również tej 90%-owej grupy, która do „dinozaurów” się nie zalicza. Można powiedzieć, że Polska samorządowa powiedziała *nie* Polsce upartyjnionej i dużo jeszcze czasu upłynie, nim ukształtuje się klasa polityczna, która będzie akceptowalna przez Polskę lokalną.

Być może jest to wskazówka, dla tych, którzy będą decydować o ordynacji wyborczej do parlamentu. Być może okręgi jednomandatowe i uproszczone co prawda hasło „poseł w każdym powiecie” to szansa na przełamanie bariery między społeczeństwem a parlamentem.

Wydaje się, co potwierdziły sondaże (samorząd lokalny cieszy się niezmiennie dość wysokim jak na polskie standardy poparciem społecznym), że okręgi jednomandatowe i ordynacja większościowa, choć niosą niebezpieczeństwo rozdrobnienia politycznego przyszłego parlamentu, dają szansę na przełamanie impasu, na przełamanie fatalnej – nie zawsze zasłużonej, a w wielu przypadkach wręcz niesprawiedliwej – opinii o klasie politycznej. Część środowisk samorządowych jest w stanie wyłonić takich liderów, którzy mając już wieloletnie doświadczenie, mają potwierdzony mandat lokalnych społeczności. Być może będą oni w stanie pomóc w przeprowadzeniu niezbędnych w kraju zmian. To jest normalna droga w krajach o dłuższym stażu demokratycznym niż w krajach, które jeszcze do niedawna dysponowały atrapą demokracji. Dotychczasowa ordynacja wyborcza uniemożliwia to wielu takim działaczom, tylko dlatego że nie są związani z polityką w sensie struktur partyjnych.

Odpowiedzmy sobie na pytanie. Czy warto podjąć ryzyko zmiany ordynacji wyborczej, ryzykując (być może, bo niektóre badania wykazują zupełnie odwrotne prognozy) rozdrobnienie parlamentu? Dając sobie jednocześnie szansę na odbudowę zaufania społecznego wobec klasy politycznej, bez której to odbudowy czekające nas niezbędne zmiany i wyrzeczenia, związane chociażby z koniecznością uzdrowienia finansów publicznych, będą mało realne.

Czy warto może konserwować obecny system, który zapewniając minimum sprawności parlamentu, pogłębia przepaść między klasą

polityczną a społeczeństwem, co może uniemożliwić w efekcie przeprowadzenie niezbędnych działań – może w efekcie wyzwolić taką niechęć, taką potrzebę zmian, że władzę przejmą populiści i zniweczą dwudziestoletnią pracę całej rzeszy uczciwych polityków i samorządowców? Celowo uwypuklam problem dla wyrazistości dyskusji. Ale czy nie warto w tej dyskusji przejść wreszcie do stadium decyzyjnego? Czy nie warto chociażby zaproponować bezpośredni wybór starosty, pozostawiając wybory czysto polityczne na szczeblu regionów?

Wójt, burmistrz, który ma dobry kontakt z wyborcami, jest przez nich akceptowany i wybierany ponownie. Anonimowy prezydent, związany z tą czy inną opcją polityczną, jest w wyobrażeniu społecznym funkcjonariuszem partyjnym i niekoniecznie kojarzony jest z samorządem, z tzw. małą ojczyzną.

Parlamentarzysta spadochroniarz z listy politycznej jest wybierany, bo taka jest ordynacja – ale czy jest szanowany, czy jest akceptowany?

Te i inne pytania, chociażby o to, czy utrzymywać dotychczasowy system wyborów starostów i marszałków województw, czy także wobec nich zastosować system bezpośredni, wymagają dyskusji nie tylko w parlamencie, ale głównie w środowiskach polskich samorządowców. Dwudziesta rocznica pierwszych w Polsce wyborów samorządowych to dobra okazja do wzajemnych podziękowań, bo jest za co, bo polskie samorządy niewątpliwie na to zasługują. Ale to również okazja do stawiania pytań o sprawy zasadnicze, ustrojowe, bo mają one bezpośredni wpływ na sposób i jakość sprawowania w Polsce władzy.

To również okazja do przedstawienia swojego stanowiska przez tych, którzy najdłużej pełnią swoje funkcje w odrodzonym polskim samorządzie.

W moim przekonaniu wybory bezpośrednie nie stanowią groźby dla polskiej demokracji. Dowody mamy w zestawieniach, które pozwoliłem sobie przedstawić poniżej.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci wybrani w wyborach bezpośrednich 2002, 2006

Lp.	Województwo	Liczba gmin	Wybrani w latach 2002-2006	Powtórnie wybrani w %
1	dolnośląskie	170	102	60,00
2	kujawsko-pomorskie	144	102	70,83
3	lubelskie	213	144	67,61
4	lubuskie	83	51	61,45

Lp.	Województwo	Liczba gmin	Wybrani w latach 2002-2006	Powtórnie wybrani w %
5	łódzkie	177	121	68,36
6	małopolskie	182	125	68,68
7	mazowieckie	314	234	74,52
8	opolskie	71	49	69,01
9	podkarpackie	159	108	67,92
10	podlaskie	118	84	71,19
11	pomorskie	123	86	69,92
12	śląskie	168	106	63,09
13	świętokrzyskie	102	66	64,71
14	warmińsko-mazurskie	116	70	60,34
15	wielkopolskie	226	170	75,22
16	zachodniopomorskie	114	75	65,79
	SUMA	2478	1691	68,24

Powyższe zestawienia opisują powtarzalność wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów w kadencji 2002–2006 i 2006–2010. Dane te stoją w pozornej sprzeczności z całą wcześniejszą analizą, z której jasno wynika, że fluktuacja na stanowisku szefa gminy w ostatnim dwudziestolecu jest ogromna. To fakt. Ale tendencja ta odwróciła się całkowicie po zmianie ordynacji na bezpośrednią w przypadku prezydentów, burmistrzów i wójtów. „Odpartyjnienie”, niejako „nadanie twarzy” kandydatom spowodowało 68,2%-ową powtarzalność w przypadku tych funkcji w roku 2002 i 2006. Dwie trzecie pełniących funkcje w poprzedniej kadencji w bezpośrednich wyborach zostało ponownie wybranych!

Czy to nie jest dowód na to, że czas być może uwierzyć wreszcie „zwykłym” wyborcom i ich odpowiedzialnym decyzjom, miast w zaciszu gabinetów narzucać rozwiązania, które determinują coraz mniejsze zaufanie do klasy politycznej, a w efekcie coraz mniejszą frekwencję wyborczą. Wydaje się, że ostatnie dwudziestolecie dało dowód na polityczną dojrzałość Polaków. W sposób szczególny potwierdzają to zmiany w Polsce lokalnej, w naszych małych ojczyznach. W niemałym mierze zmiany te są zasługą „dinozaurów” polskiego samorządu.

Opracował MAREK MIROS

burmistrz Gołdapi od czerwca 1990 roku, członek Zarządu Związku Miast Polskich od 2003 roku.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

To największa i najstarsza organizacja pozarządowa w Polsce wspierająca samorząd terytorialny. Powstała we wrześniu 1989 roku. Po 20 latach działalności FRDL ma biuro krajowe w Warszawie i sieć 16 ośrodków regionalnych, cztery wyższe szkoły administracji publicznej, instytut badawczy (Polski Instytut Demokracji Lokalnej) oraz ponad milion uczestników szkoleń w całym kraju.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej jest organizacją apolityczną, niezależną i niekomercyjną. Wspiera rozwój demokracji i samorządności lokalnej, kierując swoje działania do pracowników samorządowych i radnych, przedstawicieli organizacji pozarządowych, dziennikarzy, nauczycieli, młodzieży, pracowników i kadry małych i średnich przedsiębiorstw oraz ludzi bezrobotnych lub zagrożonych bezrobociem. Za swoją działalność Fundacja została nagrodzona: 1995 rok – UN Habitat Scroll of Honour;

2000 rok – Nagroda Główna Prezesa Rady Ministrów w Konkursie „Pro Publico Bono”, 2004 rok – Nagroda Honorowa Forum Ekonomicznego w Krynicy za wspieranie współpracy w Europie Środkowej i Wschodniej.

Prezesem Fundacji jest prof. Jerzy Reguński

ISBN 978-83-60995-82-2