



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(572)

73. posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
w dniu 16 stycznia 2007 r.

VI kadencja

Porządek obrad:

1. Spotkanie z gruzińską grupą parlamentarno-rządową.

(Początek posiedzenia o godzinie 09 minut 05)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Jerzy Szmit)

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Witam serdecznie na specjalnym posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej polskiego Senatu.

Przede wszystkim witam bardzo gorąco naszych gruzińskich gości, którzy w ten sposób rozpoczynają oficjalną część wizyty w Polsce. Witam serdecznie przedstawicieli rządu Rzeczypospolitej Polskiej, przede wszystkim z Ministerstwa Finansów, którzy będą dzisiaj informowali naszych gruzińskich gości o zadaniach administracji państwowej w stosunku do samorządu terytorialnego.

Witam również przedstawicieli różnych organów, poczynając od pana prezesa Trybunału Konstytucyjnego, organów, które w różny sposób współpracują z samorządem bądź nadzorują prace samorządu w Polsce. Pan Jerzy Stępień, prezes Trybunału Konstytucyjnego, przez dwie kadencje był przewodniczącym senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, niejako moim poprzednikiem, i razem z panem profesorem Jerzym Regulskim jest uważany za jednego z ojców polskiego samorządu. Witam równie serdecznie członków komisji, senatorów, panią senator i panów senatorów, którzy dzisiaj uczestniczą w naszym posiedzeniu. Witam serdecznie panią minister i panią senator Elżbietę Rafalską oraz panią minister Ewę Polkowską, szefową Kancelarii Senatu.

Szanowni Państwo, założyliśmy, że dzisiejsze spotkanie będzie prezentacją funkcjonowania samorządu w Polsce pod względem prawnym, kompetencyjnym i finansowym. Mamy przed sobą bardzo bogaty program, ale jednocześnie bardzo liczymy na to, że nie będą to wystąpienia jedynie z naszej strony, lecz nastąpi też ożywiona dyskusja, która pomoże wyjaśnić państwu różne zakresy funkcjonowania polskiego samorządu.

Zacniemy może od tego, czym zajmuje się nasza komisja i jakie są jej podstawowe zadania. Art. 12 Regulaminu Senatu mówi o tym, że komisje Senatu są organami powołanymi do rozpatrywania i opracowywania spraw z własnej inicjatywy oraz przekazanych im przez Senat, marszałka Senatu lub Prezydium Senatu. Konkretnie zakres funkcjonowania naszej komisji został określony następująco: organizacja i funkcjonowanie struktur samorządu terytorialnego, rozwój regionalny, finanse samorządu terytorialnego, gospodarka miastem komunalnym, funkcjonowanie organów administracji państwowej. Mamy zatem bardzo szeroki zakres działalności i w tej komisji pracy na pewno nam nie brakuje.

Szanowni Państwo, przejdziemy może teraz do przedstawienia, opisanie podstawowego modelu funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Prosiłbym może o pierwszy diagram.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Szanowni Państwo, przepraszam, ale z powodów technicznych musimy trochę zmienić kolejność. Zaczniemy od kontroli i nadzoru nad funkcjonowaniem samorządu. W związku z tym, że mamy zaszczyt gościć wśród nas pana prezesa Trybunału Konstytucyjnego, najwyższego organu prawnego w Polsce, poprosiłbym, że pan prezes przedstawił, jak wyglądają prace trybunału w zakresie samorządu terytorialnego.

Proszę bardzo, Panie Prezesie.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień:

Dziękuję bardzo.

Na wstępie chciałbym bardzo serdecznie podziękować za zaproszenie na to spotkanie. Tak jak wszyscy ludzie związani z przemianami demokratycznymi w Europie Środkowej i Wschodniej, bardzo uważnie obserwuję to, co się dzieje w Gruzji, i temu wszystkiemu bardzo serdecznie kibicuję.

Rok temu w Gdańsku odbyły się obchody dwudziestopięciolecia powstania „Solidarności”, podczas których mieliśmy możliwość wysłuchania wystąpienia pana prezydenta Saakaszwilego, a samorząd terytorialny i „Solidarność” łączą się nierozdzielnie, ponieważ postulat przywrócenia samorządu terytorialnego został zgłoszony w trakcie pierwszego zjazdu „Solidarności” w 1981 r. Musimy sobie wyobrazić rok 1980, rok 1981, kiedy powstaje tu „Solidarność”, która ma do czynienia z rzeczywistością państwa komunistycznego. System ten z punktu widzenia interesującego nas tematu charakteryzował się przede wszystkim tym, że władza była scentralizowana, że rzeczywisty ośrodek władzy znajdował się nie w strukturach administracji, ale w strukturach partii komunistycznej, i cała gospodarka poddana była rygorom systemu nakazowo-rozdzielczego. Dla nas w roku 1980 czy 1981, zresztą także i wcześniej, było jasne, że ten system jest po prostu niewydolny. Właściwie już pod koniec lat siedemdziesiątych w Polsce powstawały ośrodki myśli teoretycznej, których celem było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w systemie komunistycznym da się w jakiś sposób zmieścić samorząd terytorialny. Niektórym wydawało się, że to jest możliwe do pogodzenia, ale po latach nie mieliśmy już wątpliwości, że samorząd terytorialny jest sprzeczny z samą istotą struktury państwa komunistycznego. Lata osiemdziesiąte w Polsce to właściwie czas prac nad przyszłą reformą samorządu terytorialnego.

W czerwcu 1989 r. odbyły się wolne wybory do Senatu i częściowo demokratyczne wybory do Sejmu. Tak się złożyło, że właściwie wszystkie osoby, które pracowały nad koncepcją reformy samorządu terytorialnego w latach osiemdziesiątych czy siedemdziesiątych, znalazły się bądź to w Senacie jako senatorowie, bądź to jako najbliżsi ich współpracownicy. Wybory odbyły się w czerwcu, a już pod koniec lipca tego samego roku Senat rozpoczął prace nad inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie. Prace toczyły się bardzo szybko i wszystkie podstawowe ustawy zostały uchwalone pół roku później. Przy czym tak szybkie tempo prac było możliwe chyba tylko dzięki temu, że zarówno w rządzie Tadeusza Mazowieckiego, w Sejmie, jak i w Senacie znalazła się pewna grupa ludzi, która doskonale się rozumiała.

Dzisiaj, po latach, właściwie nie ma w Polsce wątpliwości, że reforma gminna była udana. Jako uczestnik tamtych zdarzeń mogę się teraz podzielić pewną refleksją. Ażeby zbudować samorząd terytorialny, czyli wprowadzić bardzo wielowątkową reformę administracji, trzeba mieć jasną koncepcję tej reformy, potrzebna jest związana

z tą koncepcją grupa ludzi, która ją wspólnie wypracowuje, i musi być tak zwana przychylna wola polityczna wprowadzenia tej reformy. W przeciwnym wypadku tego rodzaju reforma musi natrafić na nieprzezwyciężalne trudności. Zresztą po kilku latach przeżywaliśmy takie trudności, co jest niejako dowodem na prawdziwość tego, co przed chwilą powiedziałem.

Na czym polegała koncepcja? Przede wszystkim musieliśmy dokonać pewnej rewolucji mentalnej we własnych głowach. Wszystkim, którzy przeszli przez system komunistyczny, bardzo trudno wyzwolić się z wizji państwa przedstawianej w postaci swojego rodzaju piramidy. U jej wierzchołka znajduje się oczywiście rząd, potem są kolejne szczeble administracji, a na dole są ludzie. Nawet dziś często używamy takich pojęć, często mówimy o pierwszym czy o drugim szczeblu samorządu terytorialnego, o rządzie centralnym. To też jest odzwierciedlenie tego hierarchicznego myślenia o państwie.

W Związku Radzieckim przez znacznie dłuższy okres niż w rzeczywistości polskiej wbijano ludziom do głowy pewną koncepcję państwa. Zgodnie z tą koncepcją państwo to aparat przymusu, za pomocą którego klasa władająca środkami produkcji panuje niejako nad resztą społeczeństwa. Jednak państwa nie można utożsamiać z aparatem przymusu. Każde państwo oczywiście musi mieć wojsko, policję itd., ale w tym nie wyczerpuje się istota państwa. Państwo jest rzeczywistością znacznie bardziej skomplikowaną niż jakaś organizacja władzy w ogóle.

Teraz chętnie posługujemy się definicją, zgodnie z którą państwo nie tyle musi być bardzo precyzyjnie opisane, ale wystarczy stwierdzenie, że na jego rzeczywistość składają się trzy elementy. Stanowią je przede wszystkim obywatele, tak, obywatele, terytorium i suwerenna władza państwowa. Gdy w ten sposób zacznie się postrzegać państwo, to widać, że najważniejszym elementem państwa jest nie władza, lecz obywatele, a struktura władzy państwowej ma służyć obywatelom. W Polsce niektórzy jeszcze trochę znają łacinę, więc wiedzą, że minister po łacinie to znaczy sługa. Teraz oczywiście władza państwowa ma służyć obywatelom, zaś w systemie komunistycznym obywatele byli przedmiotem władzy. Tworzenie samorządu terytorialnego łączy się z procesem przywracania podmiotowości obywateli.

Wspominałem o konieczności przeprowadzenia pewnej rewolucji mentalnej. Chodzi o to, że tę pionową strukturę państwa trzeba po prostu przewrócić w głowie, a jeszcze lepiej – dokonać rzutu struktury pionowej na płaszczyznę. Zobaczymy, że wtedy przybierze to zupełnie inny kształt. W centrum znajdą się obywatele, a to, co było do tej pory kolejnym szczeblem, będzie teraz tylko kolejnym kręgiem, kolejnym kołem. To jest właściwie cała tajemnica samorządu terytorialnego i zasady pomocniczości, zasady pomocniczości, według której zbudowana jest właściwie cała współczesna Europa, ta po II wojnie światowej. O czym mówi zasada pomocniczości? O tym, że to ludzie są odpowiedzialni za swoje życie i za swoje sprawy, także publiczne, a struktury władzy publicznej powinny angażować się dopiero wtedy, gdy ludzie bądź tworzone przez nich organizacje nie potrafią rozwiązać jakiegoś problemu.

Może najłatwiej zrozumieć to na przykładzie szkolnictwa. Ludzie mają dzieci i są odpowiedzialni za ich edukację. To nie państwo jest odpowiedzialne za edukację, tylko rodzice. Jeśli rodzice potrafią zapewnić swoim dzieciom szkoły prywatne, proszę bardzo, szkoły prowadzone przez jakieś stowarzyszenia albo na przykład przez organizacje kościelne, proszę bardzo. To powinien być priorytet. Dopiero wówczas, kiedy

rodzice nie są w stanie we własnym zakresie lub poprzez tworzone przez siebie organizacje rozwiązać tego problemu, powinna wkraczać władza publiczna. Właśnie na tej zasadzie gminy, czyli te podstawowe wspólnoty samorządu terytorialnego w Polsce, zajmują się szkołami podstawowymi i gimnazjami. A inne struktury władzy, bardziej oddalone od obywateli, będą zajmowały się tylko takimi szkołami, których nie potrafi udźwignąć władza znajdująca się bliżej obywateli. Na przykład struktury powiatowe w Polsce będą się zajmowały szkołami średnimi, a wojewódzkie – szkołami wyższymi, w Polsce – to właściwie wyższymi szkołami zawodowymi, zaś w rękach rządu centralnego pozostają uniwersytety i cały system administracji szkolnictwem jako takim, przede wszystkim z punktu widzenia programów szkolnych. To było parę zdań na temat zasady pomocniczości. Ja uważam, że ona jest absolutnie kluczowa w ogóle dla zrozumienia procesów demokratycznych zachodzących teraz w świecie, a w szczególności w Europie.

A teraz kilka słów na temat idei organizującej samorząd terytorialny. W art. 1 naszej ustawy samorządowej bardzo wyraźnie napisaliśmy, że samorząd terytorialny to nie jest struktura władzy, ale wspólnota obywateli na danym terytorium. Wszyscy obywatele, którzy mieszkają na terenie danej jednostki administracyjnej, na terenie gminy, są członkami tej wspólnoty z mocy prawa. Sam fakt, że zamieszkuję na danym terenie, jest już wystarczający do tego, żebym był członkiem tej wspólnoty, nie muszę się do niej zapisywać czy do niej wstępować.

Druga sprawa. Wspólnota jako całość oraz to terytorium stanowią osobę prawną. W gruncie rzeczy jest to pewna fikcja, fikcja mentalna, ale jest ona bardzo wygodna, dlatego że pozwala traktować tę wspólnotę jako podmiot stosunków cywilnoprawnych. Gminie przysługuje osobowość prawna i gmina może być podmiotem praw i obowiązków na rynku, może samodzielnie coś kupować, sprzedawać, wydzierżawiać składniki majątku, zastawiać na przykład w bankach itd. Muszę państwu powiedzieć, że fakt, że gminy stały się osobami prawnymi i otrzymały na własność mienie komunalne, czyli mienie związane z ich podstawowymi obowiązkami, okazał się być znakomitą inwestycją w gospodarkę rynkową w ogóle. Już po roku okazało się, że zostało sprywatyzowane 100% handlu detalicznego i 70% handlu hurtowego, bo gdy władze gmin poczuły się reprezentantami rzeczywistego właściciela, zaczęły sensownie gospodarować tym mieniem, a jednocześnie zaczęły porządkować sprawy własności w zakresie nieruchomości, przyciągając tym samym inwestorów. Nawet łatwiej było zaciągać duże kredyty, bo można je było zabezpieczyć na mieniu komunalnym.

Na pewno będą państwo szczegółowo informowani o tym, jak wygląda struktura finansów samorządu. Ja zatrzymam się tylko na poziomie wskazania, że samorzady dysponują – i to jest ich istota – samodzielnością i odrębnością budżetową. Najogólniej sprawę ujmując, można powiedzieć, że dochody samorządowe mogą płynąć z różnych źródeł, z podatków, z różnego rodzaju subwencji, opłat, mogą to być również udziały w podatkach państwowych, ale ważne jest to, żeby gmina wiedziała, że budżet jest tylko w jej rękach, żeby władze gminy samodzielnie decydowały o przeznaczeniu różnych części budżetu na konkretne cele, żeby wyższe szczeble – nazywając to jeszcze pojęciami ze starej filozofii – czy rząd centralny nie mieszały się do budżetu gminnego.

Reforma ta polegała także na wskazaniu, jakie zadania i kompetencje przysługują gminom. Zakres zadań i kompetencji jest wskazany w ustawach, co oznacza, że poza ustawą nie można gminie ani dorzucić, ani zabrać kompetencji.

Kolejna cecha, którą ja nazywam atrybutem samorządu terytorialnego, to jego samodzielność polegająca na tym, że struktury państwa mogą kontrolować czy nadzorować działalność samorządu terytorialnego tylko pod kątem zgodności z prawem, a nie mogą oceniać niejako sensowności podejmowanych decyzji.

Ostatni atrybut to wolne, demokratyczne wybory. Wymieniam go na końcu. Oczywiście nie można sobie wyobrazić samorządu bez demokratycznych wyborów, ale sam mechanizm demokratyczny nie tworzy samorządu, jeśli nie towarzyszą mu rozwiązania ustrojowe, o których mówiłem wcześniej, czyli posiadanie osobowości prawnej, odrębnych finansów, niezależności, samodzielności oraz nadzór, ale tylko prawny. Jeśli chodzi o wybory, to Senat w 1989 r. i w 1990 r. opowiadał się za wyborami większościowymi w okręgach jednomandatowych. W toku dalszych prac w Sejmie wprowadzono wybory proporcjonalne w większych miejscowościach. Ja do dzisiaj uważam, że to był błąd.

To są właściwie najważniejsze sprawy związane z reformą samorządu, która dzisiaj, jak powiedziałem, powszechnie uważana jest za udaną.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję.

Proszę państwa, władza publiczna w Polsce, tu jest taki bardzo uproszczony schemat. Oczywiście na czele stoi prezydent pochodzący z bezpośrednich wyborów, są Sejm, Senat i inne naczelné organy państwa. Z jednej strony jest administracja rządowa, z drugiej strony administracja samorządowa. Administracja rządowa to przede wszystkim rząd, prezes Rady Ministrów, poszczególne ministerstwa, urzędy centralne, poniżej jest administracja rządowa na szczeblu wojewódzkim. Tak jak widzimy, jest to określone poziomą kreską i od tego miejsca zaczyna się pole działania administracji samorządowej. Zatem na szczeblu centralnym jest jedynie administracja rządowa, a na szczeblu regionalnym są dwie administracje, administracja rządowa i administracja samorządowa. O ich wzajemnych relacjach będziemy jeszcze dzisiaj mówili. Generalnie, jak widzimy, co do zasady te administracje są od siebie niezależne, oczywiście z pewnymi wyjątkami, o których też będziemy mówili, dotyczącymi kontroli i nadzoru. Można powiedzieć, że władza centralna w Polsce kończy się na poziomie regionalnym. Pan prezydent, co też warto zaznaczyć, nie ma żadnej swojej administracji, która wychodziłaby poza Warszawę, poza jego bezpośredni urząd, nie ma żadnych funkcji nadzorczych czy władczych w stosunku do samorządu.

Teraz przechodzimy już do omówienia bezpośrednio administracji samorządowej. Polska jest podzielona na szesnaście województw, w których władzę stanowią sejmiki. Są one wybierane w bezpośrednich, proporcjonalnych wyborach przez obywateli całego województwa. W województwach, które liczą do dwóch milionów mieszkańców, sejmik ma trzydziestu radnych, a każde następne pół miliona mieszkańców powiększa sejmik o trzech radnych. Największe sejmiki to Sejmik Województwa Mazowieckiego, który liczy pięćdziesięciu jeden radnych, i Sejmik Województwa Śląskiego, liczący czterdziestu ośmiu radnych. Sejmik województwa wybiera marszałka województwa i zarząd województwa, który pełni funkcje wykonawcze. Wszystkie zarządy województw, bez względu na to, jak liczne są województwa czy sejmiki, są pięcioosobowe. Owe pięć osób w zarządzie to profesjonaliści, osoby, które są zatrudnione jako zawodowi urzędnicy, zawodowi politycy i oczywiście pełnią oni wszystkie funk-

cje wykonawcze. Decyzje w zarządzie sejmiku podejmowane są kolektywnie, zatem władza marszałka jest ograniczona. To jest ważne. Będziemy omawiali samorząd na innych szczeblach, na przykład na szczeblu gminnym, gdzie to wygląda inaczej.

Każde województwo podzielone jest na powiaty. Na razie w Polsce jest trzysta czternaście powiatów. W powiatach, które liczą do czterdziestu tysięcy mieszkańców, jest piętnastu radnych, a na każde następne rozpoczęte dwadzieścia tysięcy dodaje się trzech radnych. Największe powiaty mają po dwudziestu dziewięciu radnych. W powiatach rada powiatu wybiera zarząd powiatu i starostę. W zarządzie powiatu trzy osoby są to najczęściej osoby zawodowo zajmujące się tymi sprawami, ale są też tak zwani niezawodowi członkowie zarządu powiatu.

Najszerzy, najbardziej powszechny, najsilniejszy i tak naprawdę najważniejszy stopień samorządu to jest samorząd gminny. W Polsce jest dwa tysiące dwieście siedemdziesiąt osiem gmin, poczynając od maleńkich gmin, liczących po trzy tysiące mieszkańców, po wielkie miasta, takie jak Kraków czy Łódź; o Warszawie powiem odrębnie. To wszystko są gminy i działają one w myśl tej samej ustawy. Największe miasta mają także status powiatu, czyli jednocześnie są gminą i powiatem. Mają tym samym większe kompetencje, ale i więcej pieniędzy. Warszawy dotyczy odrębna ustawa, która reguluje jej status i sposób funkcjonowania. Warszawa podzielona jest na dzielnice, wybierani są radni i na całą Warszawę, i do poszczególnych dzielnic. Jest to trochę bardziej skomplikowane. Jeżeli będzie to państwa interesowało, to wrócimy do sprawy, ale teraz może więcej informacji dotyczących zasad ogólnych.

W gminach – jest to bardzo ważna różnica – wybory na szefów gmin, na wójtów, burmistrzów i prezydentów, są to wybory bezpośrednie, mieszkańcy bezpośrednio wybierają wójtów, burmistrzów i prezydentów. Jest to zasadnicza różnica w porównaniu z tym, jak ukształtowana jest władza i w województwie, i w powiecie. Mieszkańcy bezpośrednio wybierają swoich szefów samorządu, ale jednocześnie dają im do ręki ogromną władzę. Początkowo w Polsce również w gminach wybory na wójtów, burmistrzów i prezydentów były to wybory pośrednie, ale w ubiegłym roku po raz drugi przeprowadzone zostały bezpośrednie wybory. O tym, jak wielka jest siła władzy, mówi nam fakt, że blisko 70% wójtów, burmistrzów i prezydentów zostało wybranych na kolejną kadencję i to już w pierwszej turze, a w drugiej turze ten odsetek jeszcze się zwiększył.

Na koniec jeszcze bardzo istotna sprawa. Chcę nawiązać do tego, o czym mówił pan prezes Stępień. Mimo że na tym wykresie jest to narysowane w strukturze od góry do dołu, po kolei samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny, to nie ma tu zależności czy funkcji władczych. Samorząd województwa nie może, przynajmniej teoretycznie, nic narzucić powiatowi ani samorządowi gminy. Oczywiście są pewne wyjątki, ale generalnie zasada jest taka, że każdej z tych jednostek, i najmniejszej gminy, która liczy trzy tysiące mieszkańców, i wielkiego miasta, dotyczą te same uregulowania i nie musi ona swoich działań, swoich decyzji zatwierdzać w powiecie czy w województwie. Jeśli chodzi o ordynacje wyborcze, to materiały znajdują się w państwa teczkach, więc będzie się można z nimi bardziej szczegółowo zapoznać.

Myślę, że teraz możemy przejść do omówienia następnego tematu – kompetencji, jakie mają poszczególne szczeble samorządu. Tutaj mamy bardzo ogólnie przedstawione generalne koncepcje – gospodarka przestrzenna, kultura, obywatele, ochrona środowiska, pomoc społeczna, zdrowie, oświata, transport, podejmowanie działalności gospodarczej.

Jeśli chodzi o gospodarkę przestrzenną, w gminach następuje kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, tworzenie studiów i planów zagospodarowania przestrzennego. Każda gmina w Polsce ma swój plan zagospodarowania przestrzennego, który określa, co, w którym miejscu można robić, czy można tworzyć budownictwo mieszkaniowe, czy można lokować przemysł, czy mają to być miejsca związane z ochroną przyrody, czy zagospodarowania rolniczego. Każda gmina w Polsce ma taki plan, który musi być stale aktualizowany. Może nie będę już zagłębiał się w praktykę i przedstawiał, jak to wygląda, ale w każdym razie plan zagospodarowania przestrzennego jest to jeden z najważniejszych dokumentów, jaki gmina ma w stosunku do swoich obywateli. Gminy, które potrafią dobrze kształtować swój plan zagospodarowania, tworzą bardzo dobre warunki rozwojowe zarówno dla swoich obywateli, jak i dla inwestorów zewnętrznych. Natomiast w tych gminach, które mają w tej materii zaniedbania, wszyscy mieszkańcy na tym cierpią. Zły plan wywołuje wiele konfliktów, również sporów administracyjnych i sądowych. Powiat tworzy studia, analizy o stanie powiatu, a więc w odniesieniu do większego terytorium, z tym że nie ma on mocy narzucania gminom konkretnych rozwiązań.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Powiat tworzy swój, ale nie ma on mocy narzucania gminie rozwiązań.

Nieco inaczej wygląda sprawa w województwie. Jednym z podstawowych obowiązków samorządu województwa jest przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Plan zawiera oczywiście najważniejsze rozwiązania w skali województwa, tak aby województwo nie było zbiorem oderwanych od siebie gmin, tylko stanowiło całość, a więc ma zadania koordynujące, nakreślające zasadnicze kierunki rozwoju województwa. W związku z tym oczywiście plany poszczególnych gmin muszą być konsultowane z planem województwa. Administracja rządowa, w tym wypadku wojewoda, pełni jedynie nadzór nad procesami, nad tworzeniem planów i bada, czy są one zgodne z prawem. Ażeby to zilustrować, podam przykład. Najbardziej skrajnym przypadkiem byłoby, gdyby na przykład jakaś gmina zażyczyła sobie wybudowania fabryki na obszarze parku narodowego. W tej sytuacji wojewoda ma prawo do tego, żeby zanegować taką uchwałę gminy.

Następny obszar kompetencji dotyczy kultury. Jak to się rozkłada na poszczególnych szczeblach samorządu? Do kompetencji gmin należą biblioteki publiczne, muzea samorządowe, ewidencja dóbr kultury niewpisanych do rejestru zabytków, wydawanie zgody na imprezy artystyczne, rozrywkowe, organizowane poza siedzibą organizatora, prowadzenie samorządowych instytucji kultury. Powiaty również mogą prowadzić biblioteki, muzea i inne instytucje kultury. Podobnie jest w województwie, tu też możliwe jest prowadzenie bibliotek, muzeów i innych instytucji kultury, filharmonii, teatrów. Kompetencje administracji rządowej dotyczą Biblioteki Narodowej, bibliotek szkół wyższych, największych muzeów państwowych, mieści się tu ochrona dóbr kultury i zabytków nie tylko najważniejszych, ale z urzędu wszystkich, mecenat nad całością działalności kulturalnej, prowadzenie państwowych instytucji kultury, tych wybranych, największych, najważniejszych instytucji kultury w Polsce.

Kompetencje w stosunku do obywateli. W gminach prowadzona jest ewidencja ludności, a więc wydawane są również dowody osobiste, przez gminy prowadzone są urzędy stanu cywilnego, czyli cała ewidencja ludności. Gminy zajmują się również zakładaniem, rozszerzaniem i utrzymywaniem cmentarzy, także cmentarzy wojennych.

Powiat nie ma zadań w tej materii, a w województwie pełniony jest nadzór nad urzędami stanu cywilnego i nad cmentarzami wojennymi. Administracja rządowa zajmuje się wszystkimi sprawami związanymi z obywatelstwem, z wyjątkiem jego nadawania. Nadawanie obywatelstwa należy do kompetencji prezydenta państwa. Do rządu należy również prowadzenie ewidencji ludności i systemu PESEL. Każdy obywatel w Polsce ma swój numer ewidencyjny, który jest wpisany do dowodu osobistego, i to mieści się w zakresie działalności administracji centralnej. Rząd nadzoruje również urzędy stanu cywilnego i zatwierdza powstawanie nowych cmentarzy wojennych.

Kolejna dziedzina to ochrona środowiska. W gminie wydawane są decyzje w zakresie ochrony gruntów rolnych. W powiecie umieszczony jest nadzór nad lasami niepaństwowymi. W Polsce są lasy prywatne i państwowe, i te niepaństwowe są nadzorowane przez powiat. W kompetencjach powiatu mieści się również wydawanie koncesji na kopaliny pospolite. Tak jak widzimy, dużo kompetencji w tej dziedzinie należy do administracji rządowej. Nadzór nad lasami niepaństwowymi, zarządzanie lasami państwowymi, wydawanie koncesji na wydobywanie kopalin i nadzór nad wydobywaniem, decyzje w sprawie zmian przeznaczenia terenów rolnych i leśnych, kontrola wykonywania prawa i administracja w zakresie łowiectwa.

Tu widzimy dalszy podział kompetencji. Gmina odpowiada za gospodarkę odpadami. Każda gmina musi zapewnić albo swoje składowisko odpadów, albo musi porozumieć się z inną gminą w sprawie składowiska odpadów. Gmina odpowiada również za ochronę zwierząt, opiekę nad bezdomnymi zwierzętami i sporządzanie programów ochrony środowiska, każda gmina musi sporządzić taki plan. Gmina odpowiada również za ochronę przyrody w zakresie edukacji i wymierza kary za niszczenie przyrody. W powiecie również umiejscowiona jest ochrona zwierząt, sporządzanie programów ochrony środowiska, ochrona przyrody i działalność edukacyjna w tym zakresie. Podobnie, jak widzimy, jest w województwie. Jest jeszcze bardzo ważna kompetencja, która należy do administracji rządowej, jest to tworzenie przyrodniczych obszarów chronionych, czyli parków krajobrazowych, parków przyrodniczych czy parków narodowych. To jest kompetencja administracji rządowej. Często na tym tle wynikają spory, bo nie zawsze intencje administracji rządowej są tożsame z interesami czy poglądami administracji samorządowej w zakresie tworzenia obszarów chronionych.

Jeśli chodzi o pomoc społeczną, główny ciężar zadań spoczywa na gminie. Może nie będziemy już tak szczegółowo tego omawiać, ale również powiat ma istotne zadania w zakresie pomocy społecznej, pomocy osobom ubogim, potrzebującym. Samorząd wojewódzki jedynie kontroluje i inicjuje pewne działania, a bezpośrednia pomoc mieszkańcom przekazywana jest przez gminy i powiaty.

W zakresie opieki zdrowotnej w gminach odbywa się zakładanie i prowadzenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Podobnie jest w powiecie i w województwie. Warto jednak pamiętać o tym, że jeżeli chodzi o finansowanie opieki zdrowotnej, to odbywa się ono według innych zasad. Samorząd odgrywa tu jedynie rolę rejestratora, można powiedzieć, inicjatyw gospodarczych, natomiast finansowanie jest albo prywatne, czyli bezpośrednio płacą pacjenci, albo przez Narodowy Fundusz Zdrowia, który jest głównym płatnikiem. Gmina, powiat lub województwo może wspierać szpitale publiczne, ale tylko w zakresie ich zasobu materialnego, czyli budynków, wyposażenia, nie finansuje zaś bieżącej działalności. Tu jest schemat systemu opieki zdrowotnej w Polsce, jak widzimy, dosyć skomplikowany i może dzisiaj nie będziemy się tym zajmowali.

Sprawa oświaty. Gminy prowadzą przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja, w powiecie powadzone są szkoły podstawowe specjalne, gimnazja specjalne, szkoły sportowe i szkoły ponadgimnazjalne, w województwie – publiczne zakłady kształcenia nauczycieli, czyli te organizacje, te struktury, które kształcą nauczycieli i doskonalą ich kompetencje. Administracji rządowej podlegają szkoły przy placówkach dyplomatycznych, szkoły artystyczne, rolnicze, leśne, wyższe uczelnie publiczne, mieści się tu koordynacja w zakresie polityki oświatowej państwa i cały nadzór nad systemem oświaty.

Transport drogowy. Tu mamy ogólny schemat funkcjonowania transportu drogowego w Polsce. W Polsce są trzy kategorie dróg, są to drogi podporządkowane gminom, powiatom i województwom, w zależności od ich znaczenia dla gospodarki kraju. Są też oczywiście drogi krajowe, czyli te najważniejsze trakty komunikacyjne, którymi bezpośrednio zawiaduje rząd przy pomocy swoich służb. Jeżeli chodzi o kolej, to sytuacja jest taka, że przedsiębiorstwo PKP jest w ciągłej restrukturyzacji, ale nadal generalnie jest to firma państwowa. Jednocześnie samorządy na szczeblu województw uzyskały możliwość prowadzenia własnych linii kolejowych i niektóre już to czynią.

Sprawa podejmowania działalności gospodarczej. W Polsce zgodnie z ustawą o podejmowaniu działalności gospodarczej każdy może podjąć taką działalność w różnej formie. W najprostszej formie, w formie jednoosobowej, obywatele rejestrują swoją działalność w gminie. Spółki, które już mają określony kapitał, czy to są spółki akcyjne, czy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, muszą się rejestrować w Krajowym Rejestrze Sądowym. Generalnie administracja nie może narzucić obywatelowi tego, że nie może się czymś zajmować, albo stwierdzić, że coś jest mu zabronione. Są jednak dziedziny, które wymagają zezwoleń lub koncesji, czyli udowodnienia w specjalny sposób możliwości wykonywania jakichś zadań, przykładem są przewozy autobusami, wywozy śmieci, przewozy taksówkowe.

Jeszcze jedna taka ogólna zasada. Twórcy reformy zakładali, że obywatel swoje codzienne sprawy powinien załatwić w gminie, a najwyżej w powiecie, nie powinien mieć potrzeby załatwiania czegokolwiek wyżej. Gmina i powiat to są te miejsca, w których obywatel powinien móc załatwić wszystkie swoje sprawy związane z życiem, z codziennym funkcjonowaniem. Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, bardzo bym prosił, żeby teraz pani dyrektor Zdzisława Wasążnik przedstawiła zagadnienie finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Bardzo proszę, Pani Dyrektor.

**Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego
w Ministerstwie Finansów Zdzisława Wasążnik:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Postaram się przedstawić państwu w skrócie system finansów jednostek samorządu terytorialnego. Pan przewodniczący przedstawił zakres kompetencji jednostek samorządu, a do kompetencji, do zadań musi być dostosowany system finansowy. Budując system finansowy, staraliśmy się, by był on jednolity dla gmin, powiatów i województw. Od razu trzeba zaznaczyć, że jeżeli chodzi o gminy, to są one bardzo zróżnicowane, są gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie, są one zróżnicowane nie tylko pod względem powierzchni i potencjału dochodowego, ale również liczby mieszkańców. Jako przykład podam, że gmina, która ma najmniejszą liczbę mieszkańców, liczy ich tysiąc trzystu, a gmina o największej liczbie mieszkańców ma ich sto dwa-

dzieścia siedem tysięcy. W związku z tym, budując system, musieliśmy uwzględnić różnice w potencjale, głównie dochodowym.

Zgodnie z konstytucją dochodami jednostek samorządu są dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje z budżetu państwa. Największy udział w strukturze dochodów ogółem posiadają dochody własne, jest to 53,3%, dotacje – 15,1%, a subwencje – 31,3%. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego zmieniała się wraz ze zmianami w systemie finansów. Proszę, abyśmy przeszli teraz do kolejnego slajdu.

Chciałabym zaznaczyć, że jeżeli chodzi o dochody własne, czyli o tę największą grupę, to jest ona bardzo zróżnicowana. Najwięcej dochodów własnych występuje w gminach, ponieważ gminy w wielu podatkach mają władztwo podatkowe, mogą udzielać ulg, odroczeń, umorzeń oraz obniżać górne stawki podatku. Jeżeli chodzi o subwencje, to są tym zainteresowane przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ jest to pewne źródło dochodów. Jednostki samorządu otrzymują je co miesiąc, bezpośrednio z budżetu państwa i jeżeli minister finansów nie przekaze subwencji w określonych ustawowo terminach, to wtedy przysługują odsetki od zaległości podatkowych.

Wyjaśnię może jeszcze zasadniczą różnicę pomiędzy dotacjami i subwencjami. Subwencje przekazywane są z budżetu państwa i o ich przeznaczeniu decyduje organ stanowiący. Dotacje są również wydatkiem z budżetu państwa, ale są przeznaczone na ściśle określone zadania i po zakończeniu realizacji zadania jednostka musi się rozliczyć z dotacji.

Teraz sposób przekazywania.

(Wypowiedź poza mikrofonem) ...minister finansów przekazuje subwencje bezpośrednio na rachunki wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

(Głos z sali: Przepraszam, mogę prosić jeszcze raz?)

Minister finansów przekazuje subwencje na rachunek każdej jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio do każdej gminy, powiatu i województwa, zaś dotacje kierowane są z budżetu wojewody do województwa, powiatu i gminy.

Gdybyśmy w skrócie omówili podstawowe źródła dochodów gmin, to widać, że ten katalog jest dość obszerny, jest to podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, udział w podatku dochodowym od osób prawnych i udział w podatku dochodowym od osób fizycznych. Jeżeli chodzi o pierwsze cztery pozycje, to te podatki wpływają bezpośrednio do budżetu gminy, na rachunek budżetu gminy. Jeżeli chodzi o pozycje piątą, szóstą, siódmą i ósmą, to przekazywane są one za pośrednictwem urzędów skarbowych. Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych są przekazywane bezpośrednio przez ministra finansów. Jeżeli chodzi o subwencje, to w przypadku gmin i powiatów składają się one z części wyrównawczej, oświatowej i równoważącej. Kolejną kategorią są dotacje. Tak jak już mówiliśmy, są dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej i na realizację tych zadań przekazywana jest z budżetu państwa dotacja w określonej wysokości. Zaś w tym przypadku to są dotacje na dofinansowanie zadań własnych, część środków wyklada samorząd, a część pochodzi z budżetu państwa, zatem jest to zadanie samorządu, a budżet państwa wspiera jego wykonanie.

Teraz widzimy to, o czym już państwu powiedziałam, jest to struktura dochodów gmin. Dochody własne stanowią 48,7%, dotacje celowe – 16,2% i subwencje – 35%. Gdybyśmy prześledzili, w których działach samorządy generują najwięcej do-

chodów, to okazałoby się, że największy wpływ na dochody ma podatek od nieruchomości – 31%, następnie podatek dochodowy od osób fizycznych, czyli ten podatek, który płacą podatnicy zamieszkujący na terenie danej gminy, oraz dochody z majątku, czyli ze sprzedaży, z czynszów, z najmu, z dzierżawy.

(*Głos z sali: Ile to było?*)

Około 7%.

Jeżeli chodzi o subwencje, to decydujące znaczenie w gminach ma subwencja oświatowa. W strukturze stanowi ona 75%. Część wyrównawcza, która wyrównuje dochody między poszczególnymi gminami...

(*Głos z sali: Tego nie potrafię przetłumaczyć, bo tego nie rozumiem.*)

Ta część wyrównuje dochody.

(*Głos z sali: Są gminy, które są ubogie, poniżej pewnej średniej, i wtedy dostają dodatkowe pieniądze, żeby mogły funkcjonować.*)

(*Głos z sali: Rozumiem, ale to jest zbyt skomplikowane, jednym słowem nie da się tego przetłumaczyć.*)

(*Głos z sali: To przejdźmy dalej.*)

W takim razie przechodzimy dalej.

Tu pokazane są dotacje, przedstawiona jest struktura dotacji. Dominują dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, głównie są to zadania z zakresu pomocy społecznej.

Tu jest przedstawiony dość skomplikowany mechanizm udzielania subwencji. Gdyby państwo byli zainteresowani, to wtedy dokładnie byśmy to zaprezentowali. Ja tylko może ogólnie powiem, że część wyrównawcza wyrównuje dochody między gminami, ta część jest ustalona w wysokości wpłat, których dokonują najbogatsze jednostki.

Jeżeli chodzi o strukturę dochodów według działów, to największe kwoty znajdują się dziale „Dochody od osób fizycznych i od osób prawnych”, tu jest ujmowany PIT i CIT w gminach. Następne w kolejności są „Różne rozliczenia”, bo tu ujmowane są subwencje. Jeżeli chodzi o wydatki w gminach, to dwie największe pozycje stanowią „Oświata i wychowanie” oraz „Pomoc społeczna”. Jest to związane z zadaniami, jakie zostały przypisane gminom.

Przechodzimy teraz do omówienia drugiego rodzaju samorządu, do samorządu powiatu. W powiatach katalog dochodów własnych jest znacznie mniejszy, główne przychody stanowią udziały w PIT – 10,25% i udziały w CIT – 1,4%. Subwencje są takie same, jak w gminach, tylko liczone w inny sposób, również dotacje są takie, jak to omówiliśmy przy okazji prezentowania dochodów gmin. Widać, że struktura dochodów w powiatach jest inna niż w przypadku gmin. Dochody własne stanowią 29,2%, nie są na tak wysokim poziomie, jaki miały gminy. Dużą rolę zaczynają odgrywać subwencje i system wyrównania.

Gdybyśmy chcieli sprawdzić, który podatek ma największy udział w ramach dochodów własnych, to wyraźnie widać, że w powiatach jest to podatek dochodowy od osób fizycznych, mniejsze znaczenie ma podatek dochodowy od osób prawnych. Największy udział w tej strukturze ma PIT, powiaty mają z niego ponad 10%, mniejsze znaczenie ma podatek dochodowy od osób prawnych.

Przechodzimy do subwencji. Podobnie jak w gminach, w strukturze dochodów z subwencji największy udział ma subwencja oświatowa i jest to związane z realizacją zadań powiatów.

Możemy od razu spojrzeć na dotacje. Tu również największy udział mają dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej. Do powiatów są przekazywane dotacje na służby, inspekcje i straże, na przykład na komendy powiatowe straży, dlatego udział tej dotacji jest tak duży.

(*Głos z sali: Czy chodzi o komendy ochrony policji?*)

Komendy straży pożarnej.

Podobnie jak w przypadku gmin, jest tu również subwencja, która składa się z trzech części, ta część wyrównuje dochody, a ta jest przeznaczona na zadania oświatowe. Chociaż jej nazwa brzmi „Część oświatowa subwencji ogólnej”, to organ stanowiący może przeznaczyć te środki również na inne cele.

Tu pokazane są dochody według klasyfikacji. Podobnie jak w przypadku gmin, widzimy duży udział w dziale „Różne rozliczenia”, bo tu są ujmowane subwencje, które przekazywane są z budżetu państwa, dochody od osób prawnych i od osób fizycznych, które ujmowane są w tym dziale, oraz pomoc społeczna, ponieważ przekazywane są dotacje z budżetu państwa, między innymi na zadania bieżące i inwestycyjne.

Również podobnie przedstawia się sytuacja w wydatkach. Największe pozycje to znowu „Oświata i wychowanie”, „Pomoc społeczna”, następnie wydatki na administrację publiczną, tutaj, na administrację i transport. Jeszcze raz, proszę, największy udział w wydatkach mają działy „Oświata i wychowanie”, „Pomoc społeczna”, „Administracja publiczna” oraz „Transport”.

Przechodzimy teraz do omówienia dochodów województw. Jest to układ bardzo zbliżony do układu w gminach i powiatach. Dochody własne to głównie udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, czyli PIT i CIT, subwencje: wyrównawcza, oświatowa i regionalna, oraz takie dotacje, jakie były w przypadku gmin. Proszę, tu jest struktura dochodów. Widać, że znaczna część dochodów własnych jest związana z dużymi udziałami w podatku dochodowym od osób prawnych. Proszę zwrócić uwagę, to wyraźnie widać na tym schemacie, wśród dochodów własnych prawie aż 73% przypada na podatek dochodowy od osób prawnych.

Przechodzimy teraz do subwencji. Tak jak w gminach i powiatach, w tej strukturze największy jest udział części oświatowej oraz rosnący udział części wyrównawczej, czyli największe części to oświatowa i wyrównawcza.

Przechodzimy teraz...

(*Głos z sali: Czy można cofnąć? Jest pytanie.*)

Tak.

(*Głos z sali: Pytanie jest takie. W jaki sposób rozdziela się dochody własne? Jak zauważono, że to jest w tym wszystkim największe? W jaki sposób to się rozdziela?*)

Inaczej są rozdzielane udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, a inaczej w podatku od osób prawnych.

(*Głos z sali: Osoba prawna to jest ta, która ma przedsiębiorstwo i prowadzi działalność gospodarczą?*)

Tak. I inny jest sposób naliczania.

(*Głos z sali: Tak, ale oni pytają: na co konkretnie? Nie pytają o to, dlaczego i po co, ale dokąd idą te pieniądze, do gminy, do powiatu czy do województwa.*)

Wszystkie rodzaje samorządu, a więc gminny, powiatowy i wojewódzki, mają udziały w PIT i w CIT.

(*Głos z sali: Pieniądze kierowane są z urzędu skarbowego.*)

Każda ma w tym udział, tyle że jest on zróżnicowany. Województwo ma największy udział w CIT, bo aż 15,9%.

(Głos z sali: Tak, ale oni pytają: na co?)

Na co? Te pieniądze wpływają do budżetu i o ich przeznaczeniu decyduje organ stanowiący.

(Głos z sali: Oni nie zrozumieli jednej rzeczy. Ja im powiedziałem, że województwo najwięcej dochodów ma od osób fizycznych i prawnych. Zapytali, dlaczego tak jest. Powiedziałem, że tylko dlatego, że województwo ma najwięcej mieszkańców, czyli osób płacących podatek.)

Nie, oni mają najwięcej wpływów z tytułu działalności prowadzonej na ich terenie przez zakłady, czyli od osób prawnych, zaś mniej mają od osób fizycznych. Ja to mogę wytłumaczyć, tylko czy mamy na to czas?

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Może tak ogólnie.

(Głos z sali: Osiem lat tłumaczę w Polsce, to się nie da w trzy minuty.)

(Wesołość na sali)

Tylko tak ogólnie. W Polsce podatki płacą i firmy, i osoby fizyczne. Część podatków tak od osób fizycznych, jak i od osób prawnych, od firm, trafia do samorządu, a część do budżetu państwa. Poszczególne szczeble samorządu mają inny udział w poszczególnych podatkach, jedne dostają więcej, mają większy udział, tak jak województwo, inne mniej, tak jak powiat. Te wpływy to są tak zwane dochody własne samorządu i tą częścią swoich wpływów samorządy mogą dysponować w sposób dowolny.

(Głos z sali: Gdy mówiliśmy o zadaniach, powiedzieliśmy, że gmina sama decyduje, ile będzie się płaciło za wydzierżawienie, za takie rzeczy. Czy oni wszyscy są opodatkowani, czy mieszkańcy też?)

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów Zdzisława Wasążnik:

Z tego, co rozumiem, chodzi o to, czy jeżeli ktoś płaci na przykład podatek rolny, to czy płaci również PIT, tak?

(Głos z sali: Tak, możliwe, bo teraz w Gruzji też jest wprowadzana taka reforma, ale ja nie znam się na tych sprawach.)

Ja myślę, że właśnie o to chodzi. Trzeba zwrócić uwagę na różnice. Rolnicy nie płacą podatku dochodowego od osób fizycznych, oni płacą podatek rolny.

(Głos z sali: Nie, to już jest inna sprawa.)

Dobrze, to przejdźmy może...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ja może skupię się przez chwilę na tym udziale w wysokości 15,9%, bo widzę, że to budzi zainteresowanie. Otóż zasada jest taka, że jeżeli do budżetu państwa wpływają dochody z podatku dochodowego od osób prawnych, to z ogólnej puli odlicza się 15,9% dla województw. Następnie ta kwota jest dzielona na poszczególne samorządy województw w zależności od tego, ile na ich terenie wypracowano dochodów z tego tytułu.

(Głos z sali: Tak, ale to jest nadal zbyt skomplikowane.)

(Wesołość na sali)

To w takim razie tak samo jak w przypadku...

(*Głos z sali:* Cały ten materiał będą państwo mieli przetłumaczony na rosyjski i wtedy będą państwo mogli się lepiej zorientować.)

(*Głos z sali:* Bardzo się ucieszyli. Jeśli można, to po angielsku. Ja jestem historykiem, jestem w ogóle z innej branży, nie mam z tym nic wspólnego i dla mnie to jest bardzo trudne.)

W takim razie zostawmy te dochody.

(*Głos z sali:* Tak, za szczegółowo to omawiamy. Oni są profesjonalistami, ale to też nie znaczy, że wszystko rozumieją.)

(*Głos z sali:* Dostaną państwo po rosyjsku i wtedy będą mogli...)

(*Głos z sali:* Może się uda znaleźć tłumacza gruzińskiego.)

Tak samo, jak w przypadku gmin i powiatów, jest tu subwencja, która przekazywana jest z budżetu państwa w ratach miesięcznych.

Jeśli chodzi o dochody województw w poszczególnych działach, to największy udział mają dochody od osób prawnych i od osób fizycznych, jak również różne rozliczenia, w których ujmowane są subwencje.

(*Głos z sali:* To jest podział pieniędzy, tak?)

Wielkość dochodów. Największy udział mają tu dochody od osób prawnych, one są ujmowane w tym dziale, jak też subwencje przekazywane z budżetu państwa.

Jeżeli chodzi o wydatki, to największą pozycję stanowi transport i łączność. Jest to związane z zadaniem nałożonym na samorządy województw, mianowicie z utrzymaniem dróg krajowych. Proszę, omijamy dwa następne slajdy.

Chciałabym państwu również pokazać, jakie są...

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

...czyli to, o czym mówiliśmy, udziały w podatkach państwowych, dotacje celowe i subwencje. W roku 2005 była to kwota około 70 miliardów przekazanych z budżetu państwa.

(*Głos z sali:* Siedemdziesiąt, tak?)

Tak, 70 miliardów zł przekazanych z budżetu państwa, w sumie, do wszystkich. Zaś dochody wszystkich samorządów wyniosły 92 miliardy zł.

(*Głos z sali:* Dochody, tak?)

Tak, dochody wszystkich jednostek samorządu.

Warto byłoby jeszcze pokazać, jak wyglądają dochody wszystkich rodzajów jednostek samorządu na tle dochodów budżetu państwa. W roku 2005 to było 57%, w stosunku do produktu krajowego brutto – 10,5%.

Pokażmy może jeszcze ostatni slajd. W charakterze podsumowania chciałabym państwu pokazać, jak wygląda Polska, jeśli chodzi o dochody jednostek samorządu, na tle innych krajów. Wyprzedzają nas głównie kraje skandynawskie. Jest to związane z tym, że tam jest bardzo rozbudowany system dodatków, władztwa podatkowego. Niemniej jednak wyprzedzamy wiele innych krajów, między innymi Anglię oraz Holandię. Generalnie postulaty strony samorządowej zmierzają w tym kierunku, żeby zwiększać udział dochodów własnych i jednocześnie ograniczać głównie dotacje z budżetu państwa.

(*Głos z sali:* Ile wynosi budżet państwowy w całości?)

Dochody na rok 2007?

(*Głos z sali:* Tak.)

Planowane jest...

(Głos z sali: Nie planowane, a już...)

Na 2007 r. – 270 miliardów zł. Dochody samorządów to jest mniej więcej połowa dochodów budżetu państwa. A w porównaniu do roku...

(Głos z sali: Ile wynosi wpływ z samorządów do tego budżetu? Ile to jest procent?)

Dochody jednostek samorządu, jeśli chodzi o 2005 r. – zaraz powiem, dlaczego biorę pod uwagę rok 2005 – to było około 50%. Od roku 2007 sytuacja się zmienia, ponieważ środki z budżetu Unii zostały włączone do dochodów budżetu państwa.

(Głos z sali: I zwiększyły się, tak?)

Tak.

Ponieważ widziałam tu duże zainteresowanie sposobem liczenia udziału w PIT i w CIT, to chciałabym powiedzieć, że możemy udostępnić państwu szczegółowe wyliczenia, gdyż ten mechanizm jest dość skomplikowany. Dziękuję ślicznie.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, zgodnie z planem za dziesięć minut powinniśmy kończyć, w związku z tym prosiłbym jeszcze oczywiście o bardzo krótkie wypowiedzi przedstawicieli dwóch instytucji, które kontrolują, nadzorują samorząd w interesie obywateli. Najpierw może poproszę panią Krystynę Sieniawską z Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

Pani Krystyno, poprosimy o bardzo króciutkie przedstawienie, jakie są funkcje kolegiów i jaką pełnią one rolę w systemie samorządowym. Proszę bardzo.

Przewodnicząca

Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych

Krystyna Sieniawska:

Dziękuję uprzejmie.

Dziękuję serdecznie panu przewodniczącemu za zaproszenie.

Ja powiem, że przeczytałam i w mojej gazecie napisałam o tym, jakie prawo administracyjne wydano w Gruzji, bardzo nam się to podobało. Myślę o ustawie z 1999 r., która skodyfikowała prawo administracyjne, prawo procesowe, a nawet sprawy instytucjonalne. To chyba zechce pan przetłumaczyć?

(Głos z sali: Pani tak szybko powiedziała...)

Mówiłam o tym, że nam w Polsce bardzo podoba się kodeks administracyjny z 1999 r. i w gazecie szkoleniowej, którą wydaje moja instytucja, jest na ten temat artykuł pani doktor Jekateriny Kardawa.

Samorządowe kolegia odwoławcze zajmują się prawem materialnym i kontrolą jego wykonywania przez gminy, starostwa i marszałka województwa.

(Głos z sali: Trochę za szybko...)

(Głos z sali: Poprosimy troszkę wolniej.)

Samorządowe kolegia odwoławcze to instytucja, która zajmuje się badaniem odwołań ludzi od decyzji wszystkich rodzajów samorządów. Chodzi tu o decyzje w indywidualnych sprawach samorządowych poszczególnych osób. My także mamy mechanizm ugody administracyjnej, ale jest on dużo rzadziej stosowany niż w Gruzji,

choć wiemy, że ugodowe załatwienie sprawy między organem a osobą fizyczną jest bardziej demokratyczne, bardziej postępowe. Na razie jednak priorytet mają u nas decyzje administracyjne i właśnie od tych decyzji każdemu służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego. To są dwie instancje postępowania administracyjnego. Potem są jeszcze dwie instancje sądowe, które mogą badać tę samą sprawę. Są to aż cztery szczeble, ale tak mamy zapisane w konstytucji i w poszczególnych ustawach. U nas w przeciwieństwie do Gruzji nie ma kodeksu administracyjnego. Materialne prawo administracyjne regulują poszczególne ustawy. Prawo procesowe jest za to skodyfikowane w kodeksie postępowania administracyjnego.

(Głos z sali: Mogę prosić jeszcze raz?)

Prawo procesowe, tryb postępowania jest skodyfikowany w postaci kodeksu postępowania administracyjnego.

(Głos z sali: Tak, już o tym powiedziałem. Dziękuję.)

Biorąc pod uwagę ograniczony czas, dodam jeszcze tylko jedno zdanie. Jest to instytucja, która jest szczególna w Polsce. Wypośredkowano tu, czerpano ze wszystkich systemów i właściwie nie ma takiej drugiej w Europie. Nie spotyka się ani takiej nazwy, ani tak usytuowanej instytucji, w której prawnicy wybierani są w drodze konkursu, ale powoływani przez pana premiera, są też w swoim orzekaniu niezawisli, podobnie jak sędziowie.

W skali roku rozpatrujemy około stu sześćdziesięciu, stu osiemdziesięciu tysięcy odwołań od wszystkich decyzji samorządów, które dotyczą poszczególnych obywateli. Samorządy pracują coraz lepiej, ale prawo jest trudne, jednak mamy nadzieję, że mimo to liczba odwołań będzie się zmniejszała. Będziemy też próbować naśladować prawo gruzińskie, jeśli chodzi o ugody, raczej nie porozumienia, bo porozumienia są trudną sprawą i porozumienia administracyjne, które występują w Gruzji, u nas nie występują. To chyba wszystko, co chciałam wstępnie powiedzieć. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Jeszcze poproszę pana Stanisława Srockiego z Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o dwa słowa na temat funkcjonowania izb i ich specyfiki w Polsce.

Proszę bardzo.

Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Stanisław Srocki:

Proszę państwa, otrzymali państwo angielskojęzyczne opracowanie na temat regionalnych izb obrachunkowych i jeśli ktoś z państwa będzie tym zainteresowany, to podstawowe wiadomości są tam zawarte.

Polskie regionalne izby obrachunkowe są wzorowane na izbach francuskich i angielskich, ale między innymi dzięki staraniom pana prezesa Stępnia i pani profesor Dębowskiej-Romanowskiej jest to oryginalne rozwiązanie ustawowe.

(Głos z sali: To jest prawo czy...)

Tak. W opracowaniu, które państwo otrzymali, mają państwo opisaną ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych, zadania izb i ich odpowiedzialność. Nasze zadania to kontrola, nadzór, informacja i trening, a także wydawanie opinii. W opra-

cowaniu tym omawiamy także organizację izb i zadania Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, jest tu również tłumaczenie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych na angielski i podstawowe dane dotyczące działalności w tabelach. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, bardzo serdecznie dziękuję za wszystkie prezentacje. Dodam tylko, że bez opinii regionalnych izb obrachunkowych żaden budżet w Polsce, ani gminy, ani powiatu, ani województwa, nie może uzyskać pozytywnej opinii ze strony komisji rewizyjnej, a tym samym odpowiedniego szczebla samorządu. Można prosić o przetłumaczenie?

(Głos z sali: Ja tu przeoczyłem...)

(Głos z sali: Można na rosyjski.)

To proszę bardzo.

To jest bardzo istotna rola regionalnych izb obrachunkowych w nadzorze nad finansami samorządów.

Szanowni Państwo, jeszcze pan senator Ciecierski miał przedstawić państwu, w jaki sposób pan wojewoda kontroluje, nadzoruje funkcjonowanie samorządu, ale została nam w zasadzie minuta i nie wiem, czy zdążymy.

Panie Senatorze, proszę o przedstawienie w ciągu minuty ogólnych zasad, o co chodzi i jaki jest zakres działania. Proszę.

Senator Ryszard Ciecierski:

Dziękuję.

Nie wiem, czy potrafię spełnić to zadanie. Spróbuję.

Musimy na chwilę wrócić myślą do wspólnoty samorządowej i terytorium, czyli do gminy, powiatu i województwa, które działają w ramach prawa na własną odpowiedzialność. To nie oznacza, że mogą robić, co chcą, bo muszą działać w ramach wyznaczonych przez prawo. Należy podkreślić, że nadzór wojewody odbywa się również na podstawie przepisów prawa. Kontroluje on zgodność z prawem działania samorządów poszczególnych szczebli.

Jeżeli chodzi o poprzednie wystąpienia na temat nadzoru, to powiedziano państwu, jak funkcjonuje nadzór nad działaniami władzy wykonawczej w samorządach. Ja się ograniczę do funkcjonowania władzy stanowiącej, uchwałodawczej. Jeśli chodzi o uchwały podejmowane przez poszczególne szczeble samorządów, to w zakresie finansów nadzoruje je regionalna izba obrachunkowa i o tym już słyszeliśmy. Uchwały z pozostałych dziedzin życia gminy kontroluje, nadzoruje w zakresie legalności wojewoda. Uchwały samorządów, które naruszają prawo, wojewoda ma prawo uchylić i wówczas tracą one moc prawną. Oczywiście wojewoda nie jest despotą, a samorząd działa w Polsce pod ochroną prawa, w związku z tym samorząd ma prawo odwołać się od decyzji wojewody do sądu administracyjnego. Pojawia się tu naturalny spór.

Kończąc, chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na to, że ustawy o samorządzie przewidują również możliwość reakcji obywateli na przepisy, na prawa ustanowione przez samorząd, które naruszają ich interesy i prawa. Najkrócej mówiąc, każdy oby-

watel, którego interes został naruszony, ma prawo wezwać najpierw gminę czy samorząd do doprowadzenia uchwały do zgodności z prawem, a następnie odwołać się do sądu administracyjnego.

(Głos z sali: Czy on może, czy powinien to zrobić?)

Może to zrobić.

Proszę państwa, myślę, że w ten sposób, w tych kilku słowach opisałem ochronę naszego samorządu, naszego państwa przed samowolą różnych organów. Dziękuję.

Przewodniczący Jerzy Szmit:

Dziękuję serdecznie panu senatorowi za rzeczywiście bardzo syntetyczne wyłożenie istoty nadzoru i kontroli nad samorządem.

Szanowni Państwo, bardzo serdecznie dziękuję za spotkanie, szczególnie tym wszystkim, którzy przygotowali materiały, wystąpienia. Zdaję sobie sprawę z tego, że jest wiele pytań, ale wyjaśnimy te zagadnienia w trakcie następnych spotkań. Myślę, że niezbędne jest przynajmniej jeszcze jedno duże spotkanie poświęcone finansom, może nie przy okazji tej wizyty, ale przy okazji następnych.

Jeszcze raz wszystkim państwu bardzo serdecznie dziękuję, a naszym gruzińskim przyjaciom życzę miłego, dobrego, owocnego pobytu w Polsce. *(Oklaski)*

(Koniec posiedzenia o godzinie 11 minut 33)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851