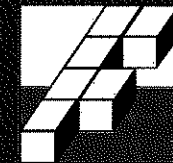


Federacja Związków  
i Stowarzyszeń Gmin Polskich  
Forum Powiatów RP



# I KONWENCJA POWIATÓW RP ZWIĄZKI KOMUNALNE



FEDERACJA ZWIĄZKÓW I STOWARZYSZEŃ GMIN POLSKICH  
FORUM POWIATÓW RP

---

# I KONWENCJA POWIATÓW RP ZWIĄZKI KOMUNALNE

---

FUNDACJA ROZWOJU SAMORZĄDNOŚCI I PRASY LOKALNEJ  
KRAKÓW 1998

---

## SPIS TREŚCI

<i>Kazimierz Barczyk</i> , SŁOWO WSTĘPNE .....	5
<i>Janusz Tomaszewski</i> DO PRZEDSTAWICIELI PRZYSZŁYCH POWIATÓW .....	
DYSKUSJA .....	
<i>Tadeusz Kołodziej</i> ZALEŻNOŚĆ MIĘDZY NEGOCJACJAMI AKCESYJNYMI A DOSTOSOWANIEM POLSKIEGO PRAWA I GOSPODARKI DO UNII EUROPEJSKIEJ.....	39
<i>Mieczysław Miazga</i> STOLICE POWIATÓW I REGIONÓW, STOPIEŃ PRZYGOTOWANIA MIAST POLSKICH DO NOWYCH RÓL .....	52
<i>Paweł Stańczyk</i> POWIAT. PODSTAWOWE ZAGADNIENIA PRAWNE W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 7 MAJA 1998 R. ....	70
<i>Grzegorz Kuźma</i> DOCHODY POWIATÓW W ŚWIETLE RZĄDOWEGO PROJEKTU USTAWY O DOCHODACH JEDNOSTEK SAMORZĄDUTERYTORIALNEGO .....	75
<i>Piotr Łanoszka</i> ZWIĄZKI I POROZUMIENIA KOMUNALNE W POLSCE I NA ŚWIECIE .....	78
<i>aneks</i> WYKAZ ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH W POLSCE .....	96

## SZANOWNI PAŃSTWO,

W dniu 27 maja 1998 roku w Auli Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyła się I Konwencja Powiatów RP z udziałem kilkuset przedstawicieli przyszłych powiatów grodzkich i ziemskich.

W Warszawie w dniu 25 czerwca 1998 roku odbywa się II Konwencja Powiatów RP, którą szczególnie pragniemy poświęcić problematyce związków komunalnych.

Działalność związków komunalnych gmin w ostatnich latach była formą realizacji zadań ponadgminnych. Doświadczenia związków komunalnych będą mogły zostać uwzględnione w pracach powiatów. Jednocześnie związki komunalne, jako forma dobrowolnej współpracy gmin dla realizacji zadań publicznych, nadal będą miały do odegrania ważną rolę.

Dlatego oprócz dokumentacji I Konwencji Powiatów RP publikujemy materiały dotyczące związków komunalnych, w tym także w kontekście integracji europejskiej. Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich wydała jednocześnie publikację poświęconą prawnym aspektom działania związków komunalnych.

Forum Powiatów RP działające w Ramach Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich pragnie przygotować działalność przyszłych powiatów. Mam nadzieję, że II Konwencja Powiatów oraz niniejsza publikacja temu celowi się przysłużą.

**KAZIMIERZ BARCZYK**  
PRZEWODNICZĄCY FEDERACJI ZWIĄZKÓW  
I STOWARZYSZEŃ GMIN POLSKICH

## DO PRZEDSTAWICIELI PRZYSZŁYCH POWIATÓW

Spotykamy się dziś w chwili szczególnej, dlatego, że jest to 8 rocznica wyborów do rad gmin. Stoimy dziś wobec potrzeby dokończenia rozpoczętej wtedy generalnej przebudowy państwa. 8 lat temu rządy solidarnościowe rozpoczęły budowę społeczeństwa obywatelskiego, proces odtwarzania więzi społecznych zerwanych w czasie rządów komunistycznych, odrodzenia poczucia odpowiedzialności za państwo.

Po tych 8 latach można powiedzieć, że każdy z nas uznaje fakt, że jego gmina to również państwo. Dając w roku 1990 samorządom możliwość decydowania o sprawach lokalnych uruchomiliśmy pokłady aktywności obywatelskiej. Jej efekty widoczne są dzisiaj na każdym kroku. Świadczy o niej niezliczona liczba inicjatyw gospodarczych, kulturalnych, a także coraz większy udział obywateli w życiu politycznym. Osiągnięcia samorządów gminnych są tym godniejsze podkreślenia, że napotykały przez kilka ostatnich lat niezbyt sprzyjającą atmosferę i nie miały wsparcia struktur samorządowych na szczeblu powiatowym i regionalnym.

Szanowni Państwo! Nadszedł czas dokończenia rozpoczętej 8 lat temu reformy. Rząd koalicji Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności nie bez przyczyny uznał ją za jedno ze swoich podstawowych zadań. Nie chodzi nam bowiem o zwykłą zmianę struktury administracyjnej podyktowanej, jak to miało miejsce w przeszłości, kaprysem władz centralnych, dążących do podzielenia społeczeństwa dla zachowania nad nimi całkowitej kontroli. Nam chodzi o nową filozofię i strukturę państwa bliskiego obywatelowi, czuwającego nad jego bezpieczeństwem i stwarzającego sprzyjające warunki dla rozwoju samorządu, by decyzje w sprawach lokalnych zapadały na miejscu, nie zaś w odległej warszawskiej centrali.

W pracach nad reformą przygotowaną przez rząd Jerzego Buzka wyodrębnionych zostało ponad 300 powiatów ziemskich i 50 grodzkich. To właśnie na tym

szczeblu samorządowym rozstrzygać się będzie znaczna część spraw dotyczących najważniejszych sfer życia społeczności lokalnych, jak szkolnictwo, kultura, służba zdrowia, ochrona środowiska, zwalczanie bezrobocia, zapobieganie klęskom żywiołowym, czy też promowanie działalności gospodarczej. W tej chwili rząd czeka, aby parlament podjął decyzję o liczbie nowych województw, bo wtedy będzie można przedstawić siatkę powiatów. Oczywiście bierzemy pod uwagę wnioski dotyczące kształtu przyszłych powiatów płynące od Państwa.

Stoi przed nami ogromnie trudne zadanie, aby do końca tego roku dobrze i sprawnie funkcjonowała administracja, aby jednocześnie przygotować się od 1 stycznia 1999 roku do ogromnej zmiany w funkcjonowaniu tejże administracji, do tego abyśmy nie musieli tworzyć nowych urzędów, aby wykorzystać jak najlepiej potencjał, który dziś mamy w poszczególnych miastach albo tracących status województwa, albo dysponujących warunkami do umieszczenia tam różnych administracji. Chcemy jednocześnie wykorzystać jak najlepiej cały potencjał ludzki naszego kraju, aby rozpoczęły działalność powiaty, województwa samorządowe i wojewoda rządowy. To ogromne zadanie, przed którym stoi rząd i wojewodowie. Liczymy na wsparcie, na inicjatywy samorządów, na inicjatywę wielu działaczy i ich ogromne doświadczenie. Dziś rano premier Jerzy Buzek na wniosek „Wspólnoty Samorządowej”, jednego z czasopism, które od samego początku porusza najważniejsze sprawy samorządności w naszym kraju, wręczył 8 wyróżnień osobom, które przez 8 lat prowadziły działalność samorządową. Tych 8 prezydentów, wójtów i burmistrzów to tylko skromna reprezentacja tych wszystkich, którzy od 1990 roku i później włączyli się w budowanie Rzeczypospolitej Samorządowej.

Sam wiem najlepiej jak było w tamtych latach. Jako radny byłem jednym z tych, którzy tworzyli nową rzeczywistość. Chciałbym, abyśmy teraz dokończyli to dzieło, wspólnie budując państwo silne, jednolite i dobrze funkcjonujące. W tych wszystkich zmianach, które jesteśmy gotowi przeprowadzić musimy pamiętać o dwóch ważnych sprawach. Pierwsza to że reformy nie robimy dla niej samej, ale dla przeniesienia odpowiedzialności i władzy w dół, aby dać ją ludziom, którzy będą mogli na swoim terenie podejmować decyzje. Za odpowiedzialnością i decyzjami pójść natomiast środki finansowe. Wiemy jak trudno przychodziło to samorządom gminnym w latach ubiegłych. Były duże nadzieje i duże kompetencje, ale brakowało środków. Z czasem dopiero można było mówić o pewnej stabilizacji samorządów. Takie same trudne zadania staną teraz przed powiatem i województwem. Decyzje parlamentu w niedługim czasie określą wysokość przeznaczonych dla nich środków.

Musimy jednak pamiętać, że duże województwa będą dysponowały nie tylko środkami na rozwój, na prowadzenie polityki regionalnej państwa, ale również na to, co dziś zabiera 70% budżetu wojewodów, a więc na ubezpieczenia zdrowotne i na funkcjonowanie służby zdrowia. To są duże środki. Liczę na to, że właśnie dzięki przyszłemu województwom samorządowym te środki zostaną o wiele lepiej wykorzy-

stane niż to było dotychczas.

Bardzo ważne jest też, abyśmy nie zapomnieli o żadnej sprawie zwykłego obywatela, która nie może zaginać wśród przeprowadzek i zmian struktury administracyjnej, żeby żaden obywatel nie miał do nas pretensji, że jego sprawa została zapomniana, odłożona lub zaginęła. Po 8 latach funkcjonowania samorządów mamy już wykształcone kadry działaczy samorządowych, przygotowane do pracy również na wyższych szczeblach. Potrafimy sprostać tym zadaniom, aby Rzeczpospolita była silnym państwem o dobrych strukturach, a jej obywatele decydowali o tym, jak kraj będzie budowany.

Liczę, że zaangażowanie zebranych tutaj przedstawicieli Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich przeniesione zostanie do powiatu. Potrzebne są działania, poczynając od szerokiego rozpropagowania nowej idei państwa. Dziś rządowi coraz trudniej się przebić z materiałami i informacjami do mediów, ale idee samorządności możemy propagować wspólnie i razem budować to, co zaczęliśmy 8 lat temu.

## DYSKUSJA

### **KAZIMIERZ BARCZYK**

**PROWADZĄCY OBRADY,**

**SEKRETARZ STANU W KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW**

Uprzejmie informuję, że dzisiaj w murach Uniwersytetu Jagiellońskiego gościć będzie pan premier Janusz Tomaszewski. Będzie on także gościem Państwa. Zaprosiło go także Kolegium Rektorów i Dziekanów Uniwersytetu Jagiellońskiego na krótkie spotkanie, aby przedstawić mu plan rozbudowy Uniwersytetu o III Campus, na przyszłoroczny jubileusz 600-lecia odnowienia Uniwersytetu. Inwestycja jest kontynuacją tej, którą zapoczątkowała królowa Polski, św. Jadwiga.

Teraz proszę pana profesora Mirosława Handke, ministra edukacji narodowej o przedstawienie głównych założeń reformy edukacji. Przypomnę, że Pan Profesor jest nam znany z wielu spotkań i konferencji Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich, organizowanych jeszcze w zeszłym roku, jako Szef Kolegium Rektorów Wyższych Uczelni Technicznych. Od wczoraj założenia reformy, które Pan Profesor zaprezentuje są projektem rządowym, ponieważ Rada Ministrów właśnie wczoraj zaaprobowała to wielkie przedsięwzięcie.

### **MIROSŁAW HANDKE**

**MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ**

Jestem niezwykle rad, że mogę mówić właśnie w tej sali, w Uniwersytecie, którego jestem absolwentem i mogę mówić o relacjach między edukacją i samorządem. Pan rektor Ziejka mówił o historii, która obecna jest na wiszących wokół portretach, pan minister Barczyk przypomniał świętą Jadwigę. Mnie pozostał jeszcze Kołłątaj, który reformował Uniwersytet Jagielloński. Kołłątaj przypomniał mi, że każde ratowanie Rzeczypospolitej zaczynało się od reformy edukacji narodowej. A więc gdy próbowaliśmy odzyskać siły pod koniec XVIII wieku to właśnie wtedy była

propozycja reformy systemu edukacji. Wspomnę początek lat 20-tych naszego wieku i odrodzenie państwa po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. To właśnie wtedy bracia Jędrzejewiczowie zaproponowali reformę systemu edukacji. Myślę, że reformując dzisiaj III Rzeczpospolitą nie wolno nie dostosować do nowych czasów obecnego systemu edukacji. Pamiętajmy, że jest to de facto system, który powstał na początku lat 50-tych i to wcale nie z naszej tradycji, był ucieczką od naszego systemu edukacji sprzed wojny. To, co w tej chwili na jego miejsce proponujemy, to zdrowa własna edukacja.

Dlaczego musimy ją reformować? Otóż, proszę Państwa, nasze społeczeństwo, które wydawało się po socjalizmie nieźle wykształcone, jest społeczeństwem bardzo niedobrze wykształconym. Zaledwie 7% Polaków ma wyższe wykształcenie, ponad 30% średnie, przy czym ponad 50% naszego społeczeństwa to tzw. analfabeci funkcyjni, którzy potrafią czytać, ale nie rozumieją, co czytają. A więc musimy naprawić naszą edukację. Tak się złożyło, że w tej samej sali obradowaliśmy przed kilkoma dniami na temat szczegółów projektu reformy edukacji z rektorami, kuratorami, posłami i samorządowcami. Przedstawiliśmy bardzo szczegółowo nasze zamiary, cały zintegrowany system edukacji, od przedszkola po studia doktoranckie. I co jest niezwykle optymistyczne, zyskało to ogólną akceptację. To nie znaczy, że akceptację co do każdego szczegółu. Została zaakceptowana generalnie ta reforma, ta filozofia, to co w niej proponujemy.

Ta reforma będzie mogła udać się jednak tylko dzięki samorządom, ponieważ pierwszą i podstawową jej zasadą jest to, co zresztą zatwierdziła wczoraj Rada Ministrów, że nastąpi przekazanie wszystkich szkół samorządom. Minister Edukacji od 1 stycznia 1999 roku nie będzie prowadził żadnej szkoły. Mam nadzieję, że pozostali ministrowie także z tego prawa zrezygnują i wszystkie szkoły będą prowadzone wyłącznie przez samorządy, przez osoby prawne, bądź w przypadku prywatnych szkół, przez osoby fizyczne. Rząd i administracja państwowa zachowa sobie natomiast prawo nadzoru, aby system edukacyjny spełniał pewne standardy, abyśmy nie uczyli, broń Boże, w każdym powiecie, w każdej gminie inaczej, czego innego, aby system edukacji w Polsce był systemem spójnym. Fundamentalną zasadą reformy jest rozdział nadzoru nad szkołami od ich prowadzenia. Takie zarządzanie szkołami reforma administracyjna państwa wymusza niejako na reformie systemu edukacji. Ale mówiąc o tych szczegółach nie wolno nam zapomnieć, jakie są cele samej reformy. Przypominam je, bo są niezwykle ważne.

Najważniejszym celem reformy, którą proponujemy, jest upowszechnienie wykształcenia na poziomie średnim i na poziomie wyższym. To jest absolutnie najważniejszy cel. Upowszechnienie wykształcenia średniego i wyższego, nie w sensie formalnym, ale faktycznie, to znaczy, żeby odsetek ludzi z wykształceniem średnim i wyższym był znacząco wyższy niż w tej chwili. Jeśli tego nie uczynimy, bariera edukacji może być barierą rozwoju naszego kraju. A więc to jest najważniejszy cel. Nie da się go jednak zrealizować w obecnych strukturach edukacyjnych.

Służą one bowiem kształceniu elitarnemu. Obecnie mamy ok. 20% młodzieży w szkołach wyższych, ok. 40-50% młodzieży w pełnych szkołach średnich. Takie są możliwości obecnego systemu, a my musimy to zmienić tak, aby pełne wykształcenie średnie uzyskiwało ok. 70% młodzieży i żeby połowa z nich osiągała wyższe wykształcenie na różnych poziomach. Zrealizujemy to tylko wówczas, jeżeli wyrównamy szanse w dostępie do edukacji. I to jest drugi warunek, drugi cel tej reformy. A więc nie może być tak, że pewne kręgi społeczne czy młodzież ma zmniejszone szanse w dostępie do edukacji. Z tego właśnie powodu mamy mało ludzi wykształconych. Wskaźniki, o których mówimy i do których zmierzamy są już realizowane w bogatych miastach. A więc są miasta w naszym kraju, gdzie 80% młodzieży uzyskuje maturę, gdzie połowa z nich idzie na studia. Są takie miasta. To znaczy, że intelektualnie młodzież jest przystosowana do takiego poziomu wykształcenia.

I wreszcie trzeci warunek reformy to jakość kształcenia. A więc upowszechnienie, wyrównanie szans w dostępie do kształcenia i odpowiednia jakość kształcenia. Nie może się ono ograniczać do przekazywania wiedzy rozumianej jako informacja. Musimy przekazywać wiadomości, ale oprócz nich musimy wpajać uczniom pewne umiejętności i musimy formować młodego człowieka, wychowywać go. Dopiero właściwe proporcje między wychowaniem, wiedzą i umiejętnościami dają odpowiedni poziom kształcenia.

Jakie są założenia tej reformy? Otóż, żeby osiągnąć te cele proponujemy przede wszystkim nowe treści i nowe sposoby nauczania. Chcemy nauczać w inny niż dotąd sposób. Według opinii pochodzącej z kręgów obecnej opozycji wystarczy to, co jest teraz. Ale jeżeli nowe programy, nowe treści, nowe sposoby kształcenia zrealizujemy w starej formule, to spowodujemy przez to szybki powrót do stanu sprzed wprowadzenia zmian. A więc nowe treści, nowe sposoby kształcenia muszą być realizowane w nowej formie. I dlatego proponujemy nową organizację szkoły. Nowa organizacja, nowa forma, poprzez którą chcemy przekazywać nowe treści nauczania musi oczywiście przystawać do struktury administracyjnej państwa. Dlatego proponujemy nowy ustrój szkoły, gdzie poziom edukacji przypisany jest odpowiedniemu szczeblowi struktury administracyjnej państwa. Dopasowanie nowego ustroju szkolnego do struktur administracyjnych nie jest celem samym w sobie. Chodzi o to, żeby ten poziom był merytorycznie odpowiedni i jednocześnie pasował do nowych struktur administracyjnych.

Dlatego proponujemy inną szkołę podstawową, która będzie szkołą dla dzieci. To jest istotne, bo dzieci trzeba inaczej uczyć niż młodzież. Szkoła podstawowa nie może być wydłużana, ponieważ wtedy pojawiają się bardzo poważne problemy wychowawcze. Będzie więc 6-letnia szkoła podstawowa i także 6-letnia szkoła średnia dla młodzieży. W obydwu proponujemy dwa cykle. W szkole podstawowej najpierw kształcenie zintegrowane, a więc próba pokazania dziecku na czym ten świat polega, próba zrozumienia go. Drugi etap to kształcenie blokowe, które będzie dawało pewną wiedzę, ale nie po akademicku. I wreszcie szkoła dla młodzieży. Pierwszy

etap ogólnokształcący dla wszystkich, a drugi fakultatywny, w zależności od zdolności czy predyspozycji ucznia.

A więc możemy mówić o systemie 6 plus 3 plus 3, albo 6 plus 6, czy 4 razy 3. Są 4 podstawowe cykle kształcenia, które trzeba dopasować do struktury administracyjnej. Proponujemy, aby szkoła podstawowa i gimnazjum funkcjonowały na poziomie gmin. A więc byłyby to zadania gmin, przy czym chcielibyśmy, aby gimnazjum było centrum cywilizacyjnym każdej gminy, było miejscem wyrównania szans dla młodzieży, szczególnie w gminach wiejskich, gdzie trudno zapewnić wysoki poziom we wszystkich pięciu czy dziesięciu szkołach podstawowych, ale można stworzyć bardzo dobre jedno czy dwa gimnazja, które wyrównają ewentualne braki uczniów wyniesione ze szkoły podstawowej. Takie są powody wprowadzenia tej struktury.

I wreszcie powiat, który będzie organizował szkolnictwo ponadgimnazjalne, bardzo zróżnicowane. Każda szkoła średnia będzie miała swój własny profil. W każdej szkole nawet poszczególne klasy będą mogły mieć różne profile.

I w końcu poziom województwa, które chcielibyśmy uczynić przede wszystkim odpowiedzialnym za kształcenie i doskonalenie nauczycieli. Wszystkie szkoły umiejscowione zostaną w gminie i powiecie, a na poziomie województwa odbywać się będzie przede wszystkim kształcenie nauczycieli. Jest tylko jeden wyjątek. Chcemy umieścić w województwie pewne szkoły o znaczeniu regionalnym.

Szkolnictwo wyższe jest z definicji samorządne i nie może być prowadzone przez żaden organ, bo ono musi prowadzić się samo. Nie oznacza to, że nie będziemy proponowali pewnych instytucjonalnych form współpracy szkół wyższych z organami samorządowymi, np. przez tworzenie konwentu w przypadku wyższych szkół zawodowych, czy rad dla uczelni akademickich.

System, który przedstawiłem musi być odpowiednio finansowany. Jak sobie to wyobrażamy? Jeżeli chodzi o zasilanie finansowe gminy, to nie będzie jakiegokolwiek rewolucji. A więc środki własne gminy plus subwencja oświatowa. W przypadku powiatu nie będzie subwencji, a jedynie jakieś wyrównanie, po wystandaryzowaniu. Podobnie w województwie.

Znamy mniej więcej sposoby przekazywania do szkół środków centralnych i tych, które pozostaną z podatków dla odpowiednich poziomów. Uważamy, że jedynym sensownym rozwiązaniem, które wyzwoli bardzo ważne, pozytywne mechanizmy jest bon oświatowy. Co rozumiemy pod tym pojęciem? Jest to pewna kwota pieniędzy, które zapłacili podatnicy, i które będą jakby przekazane dziecku, a dopiero za jego pośrednictwem instytucji szkolnej.

Rozumie się, że to nie jest proste, tak jak dość prosta i czytelna jest idea, tak sama technologia bonu oświatowego jest bardziej złożona. Chcę Państwu przedstawić jakie są możliwe rozwiązania i w którym kierunku prawdopodobnie pójdziemy. Najpierw jakie są zalety bonu oświatowego. To nie tylko kategoria ekonomiczna. To niezwykle ważna kategoria, rzekłbym, socjotechniczna. Kategoria, która spowoduje, że powiążemy dom ze szkołą. To jest proza życia. Nic tak nie łączy jak pieniądź,

jak zależności finansowe. A więc jeżeli rodzice będą wiedzieć, że pewne pieniądze przez swój wybór przekazują szkole, to powstanie pewna istotna więź, która zadziała także w drugą stronę: szkoła wiedząc, że dziecko przyjdzie z pieniędzmi inaczej na to dziecko spojrzy.

I teraz się pojawia pytanie: czy bon powinien być liczony dla dziecka w odezwaniu od konkretnej szkoły? Opowiadamy się za tym rozwiązaniem. Bo dziecko może być w różnej szkole, czyli nie wolno liczyć bonu na pewien standard uczniowski. On musi być liczony na dziecko i tylko wtedy spełni swoją rolę. Ponadto będzie informował rodziców, ile kosztuje kształcenie, że to nie jest coś, co jest za darmo, co spadło z nieba. Rodzice dowiedzą się, ile pieniędzy idzie na kształcenie ich dziecka. Bon wygeneruje także pewien mechanizm wzrostu jakości, gdyż szkoła będzie jednak musiała się starać, zapewnić dobrą ofertę, będzie proponowała zajęcia pozalekcyjne, będzie starała się dać dobrą ofertę dydaktyczną.

Pojawia się jednak kolejne pytanie: jeżeli w wiosce jest jedna szkoła, to po co bon, przecież tam i tak nie ma żadnego wyboru. Nawet w takiej sytuacji, że w danej wiosce jest jedna, jedyna szkoła, bon będzie miał wszystkie te zalety, o których mówiłem wcześniej. Bo oczywiście jest wtedy o wiele trudniej zdecydować, czy posłać dziecko do innej wioski, ale taka możliwość zawsze istnieje. Coraz łatwiej jest nam się przemieszczać. Jeżeli będziemy bardzo niezadowoleni ze szkoły, która jest dla nas najbliższa, to jednak pošlemy dziecko gdzie indziej i będziemy mieli wtedy świadomość, że ta najbliższa, ale nienajlepsza szkoła została pozbawiona części środków, które pójdą za dzieckiem. A więc nawet, gdy wybór nie jest taki bogaty, bon oświatowy ma sens.

Jak chcemy bon wprowadzać? Uważamy, że poprzez standardy i bon uniwersalny. Liczymy pewne standardy, jak liczba uczniów w klasie, liczba oddziałów, nauczycieli na oddział itd. W ten sposób można wyliczyć jakiś standard edukacyjny i według niego oszacować bon, a potem naliczać środki dla szkół. Uważam jednak, że to rozwiązanie jest trudniejsze i mniej samorządne. Będziemy się starali zaproponować rozwiązanie, które łączy algorytm z bonem, a więc środki, naszym zdaniem, powinny być rozdzielane według pewnego algorytmu na te podmioty, które prowadzą szkołę, a więc na powiat i gminę. Mogą one oczywiście dołożyć do tych środków, emitując swoje własne bony edukacyjne. Wynika z tego, że może być różna wartość bonu edukacyjnego w różnych gminach i w przypadku, gdy dziecko przejdzie do sąsiedniej gminy, przejdzie z pieniędzmi od swojej gminy. Czasem może to być więcej, a czasem mniej. To jest problem pewnych rozliczeń pomiędzy gminami. Ale wydaje mi się, że to można jakoś pokonać.

A więc są dwa generalne rozwiązania, które ciągle analizujemy. Analizujemy także rozwiązania szczegółowe poprzez standardy uniwersalne, algorytm i bony gminne bądź powiatowe. Bony będzie znacznie łatwiej wprowadzić na poziomie gminy, to znaczy w przypadku szkół podstawowych gimnazjalnych, ponieważ wszyscy muszą chodzić do tego samego typu szkół. W przypadku powiatu sytuacja jest o wiele trudniejsza, ponieważ w powiecie szkoły będą różnorodne. Inne będą więc



koszty kształcenia i w poszczególnych klasach różnych szkół. Myślę, że to są szczególności, które musimy dopasować.

Proszę Państwa, sprawa finansowania, administrowania nie zamyka jeszcze całej reformy. Na koniec pozwolę sobie powiedzieć o absolutnie fundamentalnym warunku reformy, to znaczy o nauczycielu, który edukację tak naprawdę realizuje. Powiem coś, co w kręgach związkowych jest niepopularne. Twierdzę, że w tej chwili istnieje bon nauczycielski, bo całe finansowanie szkoły, proszę zauważyć, jest nastawione na nauczyciela. Najważniejszą postacią w naszym systemie edukacji jest w tej chwili nauczyciel. Można wręcz dojść do wniosku, że polska szkoła w ogóle została stworzona dla nauczycieli. Bez nauczycieli nie będzie szkoły, ale szkoła jest dla dziecka. I bon musi być naliczany dla dziecka. Musi to spowodować znaczące różnice w motywowaniu nauczycieli, w wymogach, w statusie nauczyciela, w awansach nauczycielskich.

Musi być pewna elastyczność. Nie może być tak, że w pewnych szkołach gminnych, gdzie nie wystarcza godzin na fizyka, ten fizyk ma niepełny wymiar pracy, bo on nie potrafi żadnego innego przedmiotu uczyć. Musimy zmienić także kształcenie nauczycieli. To najtrudniejsza i najważniejsza praca, która sprowadza się do tego, że musimy wykształcić lub doksztalcić nauczycieli, musimy zastosować system, który będzie dawał pewne poczucie bezpieczeństwa i stabilności nauczycielom, ale który będzie generował pewne motywacje do samodoskonalenia, do wysiłku, do bycia po prostu dobrym nauczycielem.

Chcemy z jednej strony postawić wyraźne wymogi, ale z drugiej strony zabezpieczyć warunki minimalne. Uważamy, że nauczyciel powinien być pracownikiem państwowym, bo takim pozostaje, gdy zatrudnia go samorząd. A więc nie wolny zawód, tylko pracownik państwowy, któremu powinno się centralnie gwarantować pewne warunki minimalne. Ale naprawdę minimalne. Decyzje o różnych dodatkowych, czy wyższych płacach powinny podejmować odpowiednie organy prowadzące, a więc organy samorządowe. Musimy także wypracować taką organizację pracy szkoły, żeby nauczyciel, jego praca była rozsądnie spożytkowana. Musimy mieć nauczyciela, który uczy dziecko, kiedy ważne są narzędzia, a nie wiedza akademicka, ale musimy mieć także nauczyciela o odpowiednim przygotowaniu akademickim. A więc potrzebna jest różnorodność nauczycieli.

Musimy w takim razie organizować szkoły pod tym kątem. Różne bywają pomysły. Interesujący jest pomysł pana wójta i posła Adamczyka, który w swojej gminie zrobił jeden zespół szkół. A więc ona ma jednego dyrektora i jeden budżet, który jest jednocześnie budżetem gminy. A wszystkie inne szkoły są tylko filiami zespołu. Nauczyciel ma obowiązek realizować swoje lekcje w różnych szkołach. Przemieszcza się więc nauczyciel, a nie dzieci.

Bardzo ważna jest taka organizacja szkoły, ponieważ chcielibyśmy, żeby szkoła była blisko domu. Tego się nie da zrobić, jeżeli będziemy mieli małe szkoły liczące 50-60 uczniów. Proces kształcenia jest wówczas bardzo drogi. Ale można myśleć o innej organizacji, o takiej na przykład, jaką proponuje pan poseł Adamczyk, że

jest mała szkoła, ale nie jako samodzielna placówka szkolna, tylko jako element większego organizmu.

I w ten sposób dochodzimy do statusu szkoły. Szkoła tak samo jak wyższa uczelnia musi uzyskać pewną autonomię w sensie finansowym i w sensie merytorycznym. A więc szkoła będzie mogła kształtować swoje programy nauczania, ale w obrębie pewnych standardów, które są podstawami programowymi. Szkoła będzie mogła kształtować swoje programy wychowawcze, ale też zgodnie z pewnymi standardami, które będzie państwo proponowało. Szkoła będzie mogła prowadzić także swoją własną, autonomiczną politykę finansową, ale na warunkach, które ustali gmina czy powiat. Będzie więc miała autonomię przy zachowaniu pewnych ograniczeń. Stąd tak ważna jest organizacja szkoły i sieć szkół. I nie bez znaczenia, proszę państwa, jest to, że my proponujemy także reformę ustroju szkolnego, ponieważ to będzie okazja do przyjrzenia się naszej sieci szkół: czy jest ona racjonalnie zorganizowana. Przy okazji reformy będziemy mogli także to poprawić.

Proszę Państwa, zdaję sobie sprawę, że tylko w pewnych zarysach przedstawiłem planowaną reformę. Jej wstępny projekt jest jakby fragmentem ustaw kompetencyjnych. Ta reforma jeszcze się rodzi. Książka, którą Państwo otrzymaliście jest materiałem do dyskusji. Proszę pamiętać, że to co tam jest zapisane, nie jest jeszcze tym, co wprowadzamy. Będziemy w tej chwili dyskutować, zaś sama reforma rozpoczęłaby się 1 września 1999 roku i trwała 6 lat. A więc będzie to długi proces. Mamy rok na jego ostateczne przygotowanie, a następnie 6 lat na jego stopniową realizację. Wydaje mi się, że jest to czas zupełnie rozsądny.

## **KAZIMIERZ BARCZYK**

### **PROWADZĄCY OBRADY**

Dziękujemy bardzo panu ministrowi. Jeśli byłyby pytania ze strony Państwa, powiedzmy trzy pytania, to proszę bardzo.

(PYTANIE Z SALI)

Dyrektorzy szkół podlegają gminie, ale ta ma małe możliwości wpływania na nich. Dyrektor z kolei jest menedżerem, ale nie odpowiada za sprawy finansowe. Czy to się zmieni?

(PYTANIE Z SALI)

Jak będzie z inwestycjami szkolnymi?

## **MIROSLAW HANDKE**

### **MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ**

Wraz ze wzrostem kompetencji organu prowadzącego szkołę, jej dyrektor będzie powoływany w innym trybie niż obecnie, to znaczy przez organ prowadzący, z prawem weta organu nadzorującego. Czyli relacja między tymi organami zostanie odwrócona. O dyrektorze będzie stanowiła gmina czy powiat, natomiast reprezen-

tant nadzoru, czyli kurator, który jest w jakiejś mierze przedstawicielem Ministra Edukacji, otrzyma prawo weta. A więc myślę, że to jest klarowna sytuacja.

Teraz jaki jest status menedżerski dyrektora? Z tym się wiąże pytanie, czy dyrektor musi być nauczycielem. Ja mam pewne doświadczenie z rektorowania dużej, bardzo dużej uczelni przez 5 lat. Też się zastanawiałem, czy rektorem uczelni musi być profesor. I proszę mi wierzyć, że doszedłem do wniosku, że jednak konieczne tak. Zarządzanie szkołą czy wyższą uczelnią to nie jest czyste menedżerstwo. To jest przede wszystkim bardzo głębokie zrozumienie tej misji, którą realizuje szkoła. Takiego podejścia nie może mieć ktoś, kto wcześniej nie był zaangażowany w nauczanie czy prowadzenia badań.

Jest pytanie odwrotne: czy on musi łączyć te dwie funkcje. Np. w Stanach Zjednoczonych prezydentami uniwersytetów najczęściej są ci profesorowie, którzy w pewnym momencie powiedzieli sobie: mam dość nauki, będę menedżerem. Taki profesor zostaje prezydentem uczelni i rzadko kiedy potem wraca do aktywnej pracy badawczej. Ale wówczas liczy się jego doświadczenie zdobyte w pracy właśnie w tej instytucji.

Myślę, że najlepiej jest, kiedy dyrektorem szkoły zostaje nauczyciel bądź były nauczyciel, który ma zdolności menedżerskie, a do tego doksztalci się jako dyrektor. Jednym słowem powinniśmy powoli kreować pewną klasę dyrektorów, którzy mają doświadczenie nauczycielskie, rozumieją na czym polega szkoła, a ponadto będą także szkoleni, przerabiając oferowane przez nas programy kształcenia, gdyż muszą mieć pewną wiedzę niezbędną do prowadzenia szkoły. Ale tak jak nauczyciel musi mieć pewne naturalne zdolności, pewną charyzmę, tak samo ktoś, kto zarządza, musi mieć także pewne predyspozycje menedżerskie. Stąd potrzeba konkursu, który może ułatwić znalezienie kogoś o takich zdolnościach. Szkoła, proszę zauważyć, będzie decydować nie tylko o tym, gdzie kupić węgiel czy załatać dach, ale będzie także stanowiła o swoich programach nauczania. A więc dyrektor musi rozumieć potrzeby szkoły. Jest pewna obawa czy dyrektor nie wyrośnie zbyt szybko i nie będzie autokratą. Dlatego proponujemy oprócz normalnych rad, w szkole, gdzie powinna być pewna wewnętrzna samorządność, będziemy proponować rady oświatowe, poprzez które wpływ na szkołę będą mieli rodzice. A więc dyrektor nie będzie mógł tak łatwo oderwać się i od środowiska szkolnego i od środowiska rodziców. Pewne zabezpieczenia będą. A zatem duże uprawnienia, ale także kontrola tych uprawnień, bo wiąże się z nimi duża odpowiedzialność.

Inwestycje to odrębny temat. Bon oświatowy nie obejmuje inwestycji. Pieniądze na inwestycje kierowane będą wyłącznie do samorządów wojewódzkich. Te zaś będą ustalały swoją politykę inwestycyjną. Pieniądzy inwestycyjnych nie można rozdrabniać, ponieważ rozpoczęlibyśmy setki inwestycji, które by trwały dziesiątki lat. Pieniądże na inwestycje będą skoncentrowane w samorządach wojewódzkich, prowadzących swoją politykę inwestycyjną.

## KAZIMIERZ BARCZYK

### PROWADZĄCY OBRADY

Przechodzimy do następnej części naszej Konwencji, do wystąpienia Teresy Kamińskiej - Ministra Koordynatora Reform Społecznych. To jest wielki blok reform, ubezpieczeń zdrowotnych, społecznych, edukacji, które od 1 stycznia mają ruszyć wraz z reformą samorządu terytorialnego.

## TERESA KAMIŃSKA

### MINISTER CZŁONEK RADY MINISTRÓW, KOORDYNATOR REFORM SPOŁECZNYCH

Na początek pozwolę sobie powiedzieć krótko o samej filozofii przyjętej przez ten rząd jeśli chodzi o politykę społeczną. Próbowaliśmy zebrać w spójną całość wszystkie programy, które dotyczą tak istotnych sfer życia społecznego, jak oświata, zdrowie, polityka, pomoc społeczna czy system emerytalny. Po długich dyskusjach doszliśmy do wniosku, że żadna reforma społeczna nie może być przeprowadzona, jeżeli, tak naprawdę, nie będzie klarowności w zarządzaniu i przepływie pieniędzy. W grudniu spróbowałam prześledzić, w jaki sposób przekładają się kompetencje na różnych szczeblach, odpowiedzialność i przepływ pieniądza. I mogę powiedzieć dzisiaj z pełną odpowiedzialnością, że nikomu by się to nie udało. Cały system administrowania został skonstruowany w ten sposób, aby nie można było wygłaskować klarownie i jasno odpowiedzialności i skontrolować przepływ pieniędzy. Różne szczeble zarządzania obudowane zostały różnymi instytucjami, administracjami specjalnymi, kompetencje nakładają się, pozostały puste pola. Na taki system administrowania i zarządzania krajem naprawdę nie można było nałożyć żadnych nowych zadań wynikających z reformy. Wobec tego postanowiliśmy, że pierwszą i zasadniczą będzie reforma ustrojowa, ta która się już w tej chwili dokonuje. I dopiero na tak zreformowane państwo możemy nakładać reformę ochrony zdrowia, edukacji, systemu emerytalno-rentowego, pomocy społecznej czy też systemu bezpieczeństwa obywateli.

Po drugie, okazało się, że mamy bardzo dobre programy w poszczególnych dziedzinach, ale, niestety, nie są one spójne pod względem prawnym czy organizacyjnym. I dlatego postanowiliśmy, że przez pierwsze trzy miesiące będziemy bardzo intensywnie pracować nad tym, aby wprowadzane reformy były ze sobą spójne właśnie pod względem finansowym czy uregulowań prawnych. I okazało się, że ta praca dała bardzo dobre efekty. Otóż mieliśmy przygotowaną reformę emerytalną, mieliśmy przygotowaną reformę służby zdrowia. Okazało się, że przy jednoczesnym opracowywaniu tych dwóch reform można stworzyć dużo lepsze, bardziej spójne rozwiązania o wiele mniejszym kosztem.

Jak Państwo wiecie nasz system emerytalny obciążony jest mnóstwem świadczeń, których w zasadzie nie powinien realizować. I nic dziwnego, że efektem tego jest bardzo niska emerytura. System emerytalny, jak wszyscy wiemy, wypłaca np. zasiłki chorobowe, odszkodowania za wypadki przy pracy i choroby zawodowe. To wszystko powinno przejść do ochrony zdrowia. W tej chwili te dwa systemy, tj.

ochrony zdrowia i emerytalny funkcjonowały w ten sposób, że system ochrony zdrowia kreował koszty, chociażby poprzez druk L-4, który faktycznie jest rachunkiem, ale za ten rachunek płacił ZUS, który nie miał żadnego wpływu jego na kontrolę. Przyznacie Państwo, że nie jest to dobre rozwiązanie.

Aby przeprowadzić prawdziwą reformę systemu emerytalnego musieliśmy wziąć pod uwagę to, że z tego systemu trzeba zabrać wszystkie elementy, które go obciążają niepotrzebnie. ZUS musi się zająć tylko i wyłącznie wypłacaniem emerytur i rent. Należy natomiast zbudować system ochrony zdrowia, który oprócz tego, że spełnia wszystkie elementy, o których za chwilę powiem, to jeszcze jednocześnie będzie mógł w pewnym momencie przejąć obciążenia systemu emerytalnego. Planujemy, że za trzy lata system powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych przejmie w całości zasiłki chorobowe i zasiłki za wypadki przy pracy, a następnie odszkodowania za wypadki komunikacyjne i choroby zawodowe. I od razu mamy zupełnie inną sytuację: system ubezpieczeń zdrowotnych kreujący koszty będzie jednocześnie wypłacał zasiłki. A więc jest możliwość pełnej kontroli kosztów. Mówimy o niebagatelnej kwocie, bo w zeszłym roku zasiłki chorobowe wyniosły 50 bln starych złotych. To tylko jedno z obciążeń ZUS-u. Jeżeli bym zaczęła wymieniać pozostałe, to wtedy Państwo zrozumielibyście, dlaczego emerytury wypłacane z naszych składek są tak niskie. Myślę, że o konieczności uporządkowania tych spraw nie muszę w tym momencie Państwa przekonywać.

W projekcie nowych ubezpieczeń zdrowotnych słabym i, nie ukrywam, najdroższym punktem jest zbieranie składek, ich egzekwowanie i kontrola. Okazało się, przy równoczesnym wprowadzeniu tych dwóch reform, że mamy świetne rozwiązanie. Otóż ZUS, który ma być zreformowany i są na to pieniądze, będzie działał poprzez konta osobiste. Dlaczego więc instytucja bardzo wydolna nie może obsługiwać dwóch systemów jednocześnie? Nie ma powodu powoływania drugiej takiej samej dla potrzeb ubezpieczeń zdrowotnych, skoro ZUS może spokojnie obsłużyć obydwa systemy. W ten sposób każdy obywatel naszego kraju stanie się właścicielem jednego konta osobistego, dzięki któremu będzie mógł obserwować, jakie sumy co miesiąc na to konto wpływają na jego emeryturę i na ubezpieczenie zdrowotne. Zreformowany ZUS, operujący kontami osobistymi, uniemożliwi jednak mieszanie różnych źródeł finansowania. Nie będzie więc możliwości, żeby ubezpieczenia emerytalne sięgały po pieniądze przeznaczone na zdrowie czy odwrotnie. Tego na pewno nie będzie. W ten sposób rozwiązaliśmy kwestię zbierania składek, jeden z najtrudniejszych i najważniejszych problemów jeśli chodzi o ubezpieczenia zdrowotne.

Chciałabym jeszcze dłużej zatrzymać się przy zdrowiu. Jest to jeden z kontrowersyjnych tematów. Słychać różne głosy, że, tak naprawdę, to jeszcze nie wiadomo, jaka forma ubezpieczenia zdrowia będzie w 1999 roku. Chcę bardzo mocno podkreślić, że stanowisko rządu i koalicji jest jedno. W styczniu 1999 roku wprowadzamy powszechne ubezpieczenia zdrowotne. Prace nad nowelizacją ustawy już się toczą w Sejmie. Kiedy zastanawialiśmy się co zrobić, aby odczarować naszą służbę zdrowia

i wprowadzić bardzo czytelne zasady jej funkcjonowania, bardzo klarownie umieścić wszystkich uczestników systemu, a więc pacjenta, jednostki ochrony zdrowia i płatnika, to stwierdziliśmy, że powszechne ubezpieczenia są dużo korzystniejsze. Uzyskujemy bardzo istotną zaletę wprowadzając te ubezpieczenia, tj. oddzielenie płatnika od właściciela obiektów. Dlaczego to jest takie istotne? Otóż, chcemy wprowadzić konkurencję na rynku usług medycznych. Nie muszę tłumaczyć, że jest to najkorzystniejsze dla pacjenta. Chcemy równości sektorów, czyli obojętnie pacjent skorzysta z prywatnego lekarza, przychodni, która należy do samorządu czy administracji rządowej. Te wszystkie jednostki mają równe prawa w staraniu się o pieniądze publiczne. I dlatego potrzebny jest niezależny płatnik. Jeśli, powiedzmy samorząd będzie posiadał pieniądze oraz jednostki służby zdrowia, to jest rzecz zupełnie naturalną, że będzie inwestował i będzie dofinansowywał przede wszystkim własne jednostki. Nie ma wówczas mowy o rzeczywistej konkurencji.

Instytucjami powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego będą Kasy Chorych. Teraz może krótko o tych ubezpieczeniach. Poprzez wydzielenie części budżetu do niezależnego systemu ubezpieczeniowego osiągamy to, że pieniądze znajdujące się w nim nie podlegają przetargowi politycznemu przy każdorazowym uchwalaniu ustawy budżetowej, a są wynikiem automatycznego wzrostu gospodarczego. Oczywiście, jeżeli nastąpi większy wzrost gospodarczy, to działy społeczne powinny z tego więcej korzystać. Jeżeli nie ma wzrostu gospodarczego, to trudno oczekiwać cudu, że akurat gospodarka będzie szła do dołu, a będą kwitły dziedziny społeczne, bo z czego miałyby być one finansowane. Czyli uzyskujemy to, na czym naprawdę nam zależało, czyli uniezależnienie pozycji ochrony zdrowia od opcji politycznych i automatyczną konsumpcję wzrostu gospodarczego. I teraz jest druga sprawa. Proszę zobaczyć jak bardzo czytelna w tym układzie jest pozycja pacjenta, jednostek ochrony zdrowia i właścicieli jednostek, o czym za chwilę.

Otóż pacjent dokładnie wie, ile pieniędzy płaci na zdrowie, pomimo że to nie idzie bezpośrednio z jego kieszeni. Jest to ten sam procent, ale kwoty naliczane od naszych dochodów są różne, czyli płacimy różne kwoty, ale za te kwoty mamy te same świadczenia. To jest zasada solidaryzmu. Pacjent dokładnie wie, jakie są jego prawa i jaki zakres usług mu przysługuje. Poprzez wprowadzenie karty pacjenta bardzo dokładnie te relacje ustalamy. Czyli odczarowujemy to, że niby pacjentowi wszystko się należy, a to jak jest każdy widzi na przykład z dostępnością tych usług. Nie muszę chyba na ten temat mówić

Pacjent wie również, że ma prawo wyboru. Wybiera lekarza, wybiera jednostkę, w której się chce leczyć. To jest szalenie istotne. Od razu zmienia się jego pozycja w systemie. Bo za tym wyborem lekarza czy jednostki pójdą pieniądze. Czyli relacja jednostki świadczącej usługi medyczne jest już zupełnie inna względem pacjenta. Nie jest on już intruzem i kimś, kto przysparza kłopotów. Staje się kimś, kto jest pożądanym. Z drugiej strony, jednostki ochrony zdrowia, a więc przychodnie, szpitale, gabinety, zawierają kontrakt z ubezpieczalnią na prawdziwe pieniądze za określone usługi. Czyli jednostki służby zdrowia też w końcu poznają dokładnie

swoją sytuację. W tej chwili trudno naprawdę oczekiwać wysokiej jakości usług i wielkiego zaangażowania, kiedy, tak naprawdę, jednostki mają obowiązek świadczenia całej gamy usług, łącznie z bardzo wysoką specjalistyką, natomiast z finansowaniem tego są duże problemy, o czym Państwo na pewno też doskonale wiecie.

Czyli jednostki również uzyskują status, na którym im bardzo zależało. Wiedzą na podstawie kontraktu, do czego się zobowiązują i za jakie realne pieniądze.

Jaka będzie natomiast rola właściciela czy organu właścicielskiego, którym może być samorząd, administracja rządowa czy też właściciel prywatny? Będą to już jednostki samodzielne, a nie budżetowe. Jako jednostki samodzielne posiadać będą konkretnego właściciela. Przewidujemy oczywiście komunalizację mienia na poszczególnych szczeblach administracji w zależności od tego, czy to jest gmina, powiat czy województwo samorządowe. Pomimo to będą działały na prawach zbliżonych do spółki prawa handlowego: na czele jednostki stanie jej zarząd i menedżer. To właśnie Państwo będziecie w przyszłości decydować całkowicie o wyborze zarządzającego. Zawierać będziecie z nim kontrakt menedżerski. Ale musicie mieć pełną świadomość, że to nie tylko umowa o pracę, że zakres odpowiedzialności i samodzielności menedżera jest nieporównywalny z odpowiedzialnością obecnego dyrektora, który jest zatrudniony na umowę o pracę.

Jednostka samodzielna to jest jednostka, która posiada osobowość prawną. Zarządzający nią posiada nawet ma prawo do zbywania majątku. Czyli właśnie Państwo musicie bardzo mocno śledzić i bardzo jasno rozstrzygnąć w kontrakcie kwestię odpowiedzialności. Są przygotowywane obecnie wzory takich kontraktów menedżerskich, będą szkolenia ale oczywiście to będą tylko ramowe kontrakty. Bo każdy samorząd będzie mógł zawrzeć w kontrakcie również elementy, które będą właściwe dla danej sytuacji i dla danego kontraktu. Ale na jedno zwracam uwagę, że kontrakt menedżerski to już nie jest umowa o pracę i wasz wpływ na działanie jednostki nie będzie bezpośredni. O tym zadecyduje wybór zarządzającego i kontrakt menedżerski z nim zawarty.

Wiele mechanizmów, które chcemy wprowadzić nie może, z różnych powodów, zadziałać od 1 stycznia 1999 roku. I tak np. będzie wolny wybór lekarza przez pacjenta, natomiast w pierwszym roku nie będzie jeszcze finansowania podążającego za pacjentem i to z bardzo prostej przyczyny. Po prostu wtedy musielibyśmy płacić szpitalom i przychodniom dopiero w grudniu, a to jest niemożliwe. Czyli pierwszy rok traktujemy jako przejściowy, poświęcony na rozkręcenie nowego systemu. Druga sprawa to bardzo poważna kwestia remontów i modernizacji. Wprowadzamy po raz pierwszy w ochronie zdrowia wskaźnik amortyzacji. I po pewnym czasie dojdziemy do naturalnej sytuacji, że jednostki odłożą sobie w kosztach usług pieniądze na odtworzenie aparatury czy drobne modernizacje. Ale żeby tak było musi upłynąć pewien czas potrzebny na to, żeby te fundusze zgromadzić. Jednakże w niektórych jednostkach już w tej chwili musi być zmodernizowany sprzęt, przeprowadzony remont. Tak więc musi być okres przejściowy, kiedy organ właścicielski będzie dysponował pieniędzmi na bezpośrednie inwestycje i modernizacje, na

czas, zanim fundusz amortyzacyjny zacznie działać. I Państwo musicie to, jako właściciele, uwzględnić w swoich budżetach. Ale to daje wam również dużą moc decyzyjną. Bo to wy zdecydujecie o założeniach polityki zdrowotnej, w które jednostki chcecie dalej inwestować, które chcecie, żeby funkcjonowały w dalszym ciągu, które ewentualnie powinny ulec przekształceniu, np. na domy opiekuńcze czy na szpitale długoterminowe itd. Będzie to od was wymagało pewnych koncepcji, pewnej aktywności. Myślę, że taki właśnie bardzo czytelny układ, dobrze określający prawa i obowiązki każdego z uczestników systemu, doprowadzi w końcu do tego, że będziemy mieli taką opiekę zdrowotną, z której wszyscy będziemy zadowoleni.

Krótko chciałabym pokazać jeszcze inne mechanizmy, które chcemy wprowadzić, a które zupełnie zmieniają naszą politykę społeczną. Chcemy wprowadzić bon pomocy społecznej. Oto przykład. Mamy bon na określoną kwotę, na określony rodzaj usług i to ktoś, kto ten bon posiada decyduje, gdzie go zrealizować. Oczywiście ten bon przyznaje administracja, ale wyboru instytucji dokonuje jego posiadacz. W przypadku dziecka niepełnosprawnego to jest oczywiście edukacja, rehabilitacja i usługi opiekuńcze. I w tym momencie takie dziecko przestaje być petentem chodzącym od urzędu do urzędu, od resortu do resortu. To do niego zgłaszają się różne instytucje opiekuńcze, również prywatne, które będą proponować kompleksowy zakres usług. Czyli odwracamy zupełnie dotychczasowe relacje.

Zahaczamy tym samym o politykę prorodzinną. Nie ukrywam, że szalenie zależy nam na wprowadzeniu normalności, kiedy np. rodzinie będzie można zlecić pewne usługi z tego zakresu. To trochę dziwnie brzmi, ale jeżeli ktoś oddaje do domu pomocy społecznej osobę niepełnosprawną, dziecko lub osobę, która wymaga opieki, to państwo za ogromne sumy - średnio 17 mln miesięcznie - utrzymuje ją, a efekt społeczny jest taki jaki jest, bo jak w dużym domu pomocy społecznej tą opiekę można zapewnić. Wiele rodzin, wiele matek, gdyby otrzymało nawet połowę tej sumy w formie dofinansowania, to one by zapewniły opiekę zdecydowanie lepszą. I byłoby to z ogromną korzyścią i dla tych rodzin i dla tych osób, którymi się one opiekują, bo to one są najbardziej zainteresowane w tym, żeby tę opiekę jak najlepiej świadczyć. Takie właśnie elementy w budujemy w całościowy system polityki społecznej.

Myślę, że takie podejście pozwoli nam na odbiurokratyzowanie i odurzędniczenie pomocy społecznej, przy czym słów tych używam absolutnie bez jakiegos negatywnego odniesienia się do urzędników, ponieważ oni w tej chwili, nawet gdyby bardzo chcieli, są tak ograniczeni przepisami, że nie mogli funkcjonować inaczej, a ci co zaczęli robić inaczej mają teraz kłopoty z różnymi kontrolami, które dochodzą, na jakiej podstawie prawnej podejmowali decyzje. Chcemy uporządkować całe to przedpole, również prawno-organizacyjne i finansowe, żeby rzeczywiście system polityki społecznej, który jest obszarem najbardziej czułym dla społeczeństwa, był systemem czytelnym i przyjaznym, takim, który nam służy i nie musimy się o niego potykać. Myślę, że to dobry moment, aby przejść do następnego tematu, ponieważ bardzo ważną rolę w tym systemie przewidujemy dla instytucji

pozarządowych. Już powiedziałam o najmniejszej instytucji pozarządowej, czyli rodzinie. O pozostałych kwestiach będzie mówił pan minister Woźniak.

Jeszcze dwa słowa. Dostaliście Państwo w materiałach mapę kompetencyjną i myślę, że to będzie materiał, który bardzo wam będzie przydatny, ponieważ mapa skonstruowana jest tematycznie. Mamy tam zadania z zakresu oświaty, zdrowia czy pomocy społecznej i jest tam bardzo czytelnie przedstawione, jak były kompetencje rozłożone do tej pory, na podstawie jakich aktów prawnych i jak to będzie w przyszłości. Ponieważ prace w parlamencie jeszcze trwają, mam ogromną prośbę, abyście jako praktycy odnieśli się do tego materiału. Byłabym za to bardzo wdzięczna.

## ZBIGNIEW WOŹNIAK

### PEŁNOMOCNIK RZĄDU DS. ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Wszystko, co zostało tutaj powiedziane prowadzi do bardzo ważnych dwóch stwierdzeń. Po pierwsze, kończy się Polska resortowa, a więc kompetencje przechodzić będą na coraz niższe szczeble władzy, zgodnie z zasadą pomocniczości. Stwierdzenie drugie dotyczy aktywności niezbędnej, aby temu podolać, i która będzie musiała poważnie wzrosnąć. Badania z końca marca tego roku wskazały, że 25% naszych obywateli skłonna jest przeznaczać swój czas na jakąś formę działalności społecznej. To i tak 8% więcej niż 6 lat temu, ale też o wiele za mało niż w przypadku innych społeczności europejskich, jak na przykład Holendrzy czy Anglicy, u których prawie połowa społeczeństwa coś dla innych rodaków robi. Powiem więcej, połowa z owych 50% aktywnych społecznie Anglików czyni tylko jedno - poszukuje środków na działalność dla pozostałych.

Proszę Państwa, nie jest tak, że w Polsce brak nam partnera w tym obszarze. To są właśnie organizacje pozarządowe. Tej aktywności nie trzeba specjalnie stymulować. Od roku 1990 obserwujemy gwałtowny przyrost liczebny tych organizacji. Zarejestrowanych mamy prawie 43 tys. podmiotów, stowarzyszeń, fundacji, z których ponad 20 tys. to są bardzo aktywne organizacje w kilku ważnych społecznie obszarach. Przede wszystkim to jest oświata. Po drugie, pomoc społeczna, po trzecie, zdrowie, kultura i potem pojawiają się coraz to węższe obszary tej aktywności. Pan minister Barczyk powiedział, że organizacje pozarządowe to "kuzyn samorządu", bo w związku z zadaniami, które przynoszą wdrażane przez rząd reformy, spotkacie Państwo w tych organizacjach partnera, który również bardzo będzie dbał o swoją niezależność.

Z moich kontaktów z organizacjami pozarządowymi wynika, że oczekują one przede wszystkim czytelnego ustawodawstwa, które pozwoli im korzystać z pieniędzy publicznych. Przejrzystość, czytelność pewnych struktur i możliwość finansowania działalności, którą oferują samorządom terytorialnym organizacje pozarządowe przynosi projekt ustawy o finansach publicznych, który już wpłynął do parlamentu. Postulat dotyczący przejrzystości załatwia art. 12 tego projektu, gdzie wyraźnie się mówi, że o wszystkich środkach, powierzanych komukolwiek, trzeba bę-

dzie informować opinię publiczną i to zarówno w fazie podejmowania decyzji, jak i późniejszej realizacji.

Jeszcze ważniejszy pod tym względem jest art. 20 i dlatego pozwolę sobie przytoczyć jego fragment. W ust.1 mówi on, że rozdysponowanie środków publicznych na finansowanie wyodrębnionych wydatków powinno być poprzedzone analizą celowości dokonania tych wydatków. I w zależności od tego, jak ta analiza się będzie kształtować, ust.3 mówi, że dysponent powinien, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, wybrać najefektywniejszy sposób wykorzystania środków publicznych, powierzając realizację wydatku jednostce sektora finansów publicznych bądź jednostce spoza tego sektora. A więc to, co do tej pory było poważnym problemem w decyzjach wielu samorządów ta ustawa - jeśli wejdzie w życie - zupełnie eliminuje.

Jakie są główne walory możemy organizacji pozarządowych? Otóż, po pierwsze, one określają potrzeby z punktu widzenia zainteresowanych. To jest dość istotna kwestia. Bardzo często nam w sektorze publicznym brakuje informacji, którą dysponują organizacje pozarządowe. Po drugie, organizacje te cechuje innowacyjność i chęć eksperymentowania. Również można liczyć na pewną selektywność form i zadań, które realizują, czego nie zawsze wystarcza sektorowi publicznemu, bo z góry jest nastawiony na realizowanie bardzo wielu zadań o znacznie szerszym wymiarze. Również elastyczność, szybkość reakcji, co udowodniły zresztą zdarzenia wywołane ostatnią powodzią. Także wreszcie racjonalizacja wydatków. To jest bardzo często praca wolontariatu.

Proszę Państwa, te organizacje są oczywiście bardzo zróżnicowane. Wśród 20 tys. mamy giganty o wyraźnie ustalonym już sektorze działalności, np. świadczenia społeczne. Ale są też małe organizacje. Pracujemy w tej chwili nad projektem ustawy o działalności pożytku publicznego. Ma ona ustalić reguły powierzania zadań publicznych jednostkom niepublicznym, a więc również organizacjom pozarządowym. Przewiduje się w tym projekcie między innymi powołanie komisji, która zajmowałaby się wydawaniem certyfikatów organizacjom, które rzeczywiście są profesjonalne i pracują w obszarze nazywanym działalnością pożytku publicznego. Jeśli chodzi o ustawę o finansach publicznych, ona w pewnym stopniu konsumuje już część naszych prac.

W Polsce biegnie w tej chwili bardzo wiele programów wspieranych środkami albo europejskimi bądź też pomocowymi, płynącymi ze Stanów Zjednoczonych. Mamy program kontraktowania usług w sektorze publicznym przez organizacje pozarządowe pod nazwą "Ambrella". Jest to projekt ONZ, w którym bierze udział pięć miast: Kraków (z Tarnowem), Poznań, Gdańsk, Warszawa i Lublin. Ten program wypracuje narzędzia, którymi za pół roku będziemy dysponowali i które będą mogły być świetnie wykorzystane jako obudowa zapisu ustawy o finansach publicznych. 48 gmin wejdzie w program, który ma doprowadzić do podpisywania bardzo szerokich porozumień między organizacjami pozarządowymi i samorządami. Osiem takich samorządów już w Polsce to zrobiło. Byłem niedawno tutaj w Krakowie na

konferencji podsumowującej ten program i muszę powiedzieć, że tyle entuzjazmu ze strony przedstawicieli samorządu rzadko kiedy się spotyka.

Jest również program poszukujący nowej formy finansowania. A więc poszukuje się odpowiedzi na pytanie, czy warto podjąć długofalowy wysiłek budowania tzw. funduszy lokalnych, do których aport wnosiliby trzy podmioty: samorząd lokalny, organizacje pozarządowe oraz lokalny biznes. Biznes to jest partner, z którym w tej chwili podejmujemy rozmowy mające odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób z tego sektora doprowadzić pieniądze i abyśmy wiedzieli, jakie są z niego przepływy. Każdy, kto z biznesem ma kontakt wie, że w biurze dużego biznesmena jest zawsze ktoś, kto czyta listy, które są podaniami o wsparcie jakiegoś tam programu społecznego. Dobrze byłoby te wysiłki ze sobą połączyć. W takim kierunku też pracujemy. Funkcjonują również dwa programy pod hasłem SAS, czyli System Analiz Samorządowych na poziomie gmin wiejskich, które przygotowują elektroniczne forum gmin, i na poziomie Związku Miast Polskich. Chodzi o to, żeby szybko dysponować materiałem służącym lobbingsowi w kontaktach z władzami czy to regionalnymi czy też władzami centralnymi.

Jakie korzyści można z tego odnieść? Myślę, że na pewno będą korzyści z takiego partnerstwa, które ja bym nazwał pragmatycznym, ponieważ obie strony mają wspólne interesy. Po pierwsze, jest to możliwość rozpoznania rzeczywistej siły tych trzech sektorów w oparciu o konkursowy charakter zawieranych umów. A więc kto to będzie. Czy to będzie dotychczasowy monopolista, czy może pojawi się podmiot prywatny, a może to będzie organizacja pozarządowa, która zrobi coś taniej i lepiej. Po drugie, własnej społeczności można zapewnić tą drogą zupełnie nowe formy świadczeń i usług. Po trzecie, jest to wpływ na działanie dotychczasowych monopolistów. Oni muszą dokonać wysiłku modernizacyjnego. Same organizacje wreszcie zdobyć mogą pewną stabilność dzięki temu partnerskiemu układowi. A więc jawność, jasność kryteriów, stabilność działań i ciągłość środków finansowych. Proszę zwrócić uwagę, że bardzo wiele z tych organizacji wypełnia lukę, której sektor publiczny w ogóle nie dotyka. W związku z tym niepewne środki mogą powodować jakieś zakłócenia w oczekiwaniach społecznych.

7 maja w Ministerstwie Spraw Zagranicznych odbyło się spotkanie ministra Sikorskiego - ja też uczestniczyłem - ministra przemysłu, ministra gospodarki oraz ministra spraw wewnętrznych z przedstawicielami wszystkich znaczących i liczących się organizacji skupiających biznes polski. O co chodziło? Ustalono - to była inicjatywa również samych biznesmenów - iż wesprą oni program pomocy dla Polaków przyjeżdżających czy tych, którzy będą przyjeżdżać z Kazachstanu do naszego kraju. Chodzi o to, że w tym procesie musi nastąpić pewna racjonalizacja, dobre rozpoznanie kto to jest, jakie ma wykształcenie, na co możemy liczyć, gdzie może osiąść. Biznesmeni zobowiązali się do kilku rzeczy, które Państwu w telegraficznym skrócie przedstawię.

Otóż każdy z nich ma zapewnić minimum jedno miejsce na rzecz powracających z Kazachstanu w tych gminach, gdzie ma swoje agendy. Gotowi są wesprzeć

remonty budynków czy mieszkań, które będą przeznaczone na mieszkania dla powracających Polaków z Kazachstanu. Zdeklarowali się również na finansowanie stypendiów na różnych poziomach edukacji - od zawodowych, poprzez szkolenia oraz kształcenie na poziomie wyższym.

Na koniec prośba i apel. Rok 1999 jest Międzynarodowym Rokiem Człowieka Starego. Liczymy, że samorządy przygotowują na własnym terenie pewne działania, formy obchodów, które pokażą społeczności lokalnej rolę i znaczenie ludzi starszych, tym bardziej, że hasło, które zaleca ONZ dla tego całorocznego święta brzmi: "Ku społeczeństwu dla wszystkich grup wieku".

## **KAZIMIERZ BARCZYK**

### **PROWADZĄCY OBRADY**

Dziękuję. Do poszczególnych Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich przesłany był projekt ustawy i na ostatnim posiedzeniu Rady Federacji ustosunkowaliśmy się do propozycji ustawowych. Są z nami przedstawiciele zarządów regionalnych "Solidarności", których interesuje szczególnie reforma ubezpieczeń zdrowotnych, systemu edukacji, ubezpieczeń społecznych. Obecni tutaj ministrowie oczekują na zaproszenia na tego rodzaju spotkania.

Teraz pan poseł Tadeusz Wrona, sprawozdawca projektu ustawy o ordynacji wyborczej, niezwykle w tych sprawach kompetentny, powie o finansowaniu samorządów.

## **TADEUSZ WRONA**

### **POSEŁ, WICEPRZEWODNICZĄCY SEJMOWEJ KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

To dla mnie wielki zaszczyt, że dzisiaj w tym tak ważnym miejscu dla polskiej nauki, dla polskiej historii, w dniu ósmej rocznicy pierwszych wolnych wyborów w Polsce, który dla wszystkich nas samorządowców jest tak ważny, bo przecież przeżywalibyśmy ten dzień 27 maja 1990 roku w sposób tak niezwykle, przedstawić Państwu to, co przed nami. To jest wielka rzecz uczestniczyć w tych zmianach i mieć wpływ na podejmowanie decyzji, chociaż nasza praca w Sejmie zaczyna się o godzinie 8, a kończy o 24. Nie są to bynajmniej rozmowy kularowe tylko prace komisji, podkomisji i różne uzgodnienia wewnątrzklubowe oraz międzyklubowe.

Szanowni Państwo, dwa tematy, o których mówił pan minister Barczyk. A więc sprawa finansowania powiatów i województw w nowym układzie oraz ordynacja wyborcza do rad powiatów i województw. Zasygnalizuję również sprawy związane z wyborami do rad gmin.

Po pierwsze, co do pieniędzy samorządowych, to Sejm rozpocznie prace w tym tygodniu od pierwszego czytania dwóch ustaw: o finansach publicznych i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Będzie to rozpoczęcie wielkiej publicznej debaty na ten temat a ja będę posiłkował się dzisiaj materiałami, które były przygotowywane przez Ministerstwo Finansów na nasze spotkanie sejmowe Ligi Krajowej, które niedawno się odbyło na temat finansów gmin, powiatów i województw.



Obecnie jedynie 40 mld zł znajduje się w dyspozycji samorządów. Z tego 10 mld stanowią subwencje z budżetu państwa, który ma do dyspozycji 130 mld zł. Ponadto spora część środków publicznych znajduje się w pozabudżetowych funduszach celowych i różnego typu agencjach państwowych. Po planowanej reformie terytorialnej i decentralizacji finansów te proporcje ulegną zmianie. Budżet państwa po odliczeniu subwencji dla poszczególnych szczebli samorządu będzie dysponował jedynie 90 mld zł, samorządy gmin ok. 40 mld, również z 10 mld subwencjami, budżety samorządowego województwa wyniosą ok. 6 mld, a powiatu ok. 10 mld zł.

Ponadto przewiduje się pozostawić ok. 24 mld zł w dyspozycji samorządowych Kas Chorych, które mają rozpocząć działalność od 1 stycznia 1999 roku. Samorządowe Kasy Chorych będą powiązane z samorządem wojewódzkim, którego przedstawiciele zasiądą w radach nadzorczych Kas.

Z wstępnej analizy strony wydatkowej budżetu tworzonych jednostek samorządu wynika, że ponad 50% wydatków samorządu powiatowego i ponad 25% wydatków województwa będą stanowiły nakłady na oświatę i wychowanie. Duże wydatki pochłonie też opieka społeczna, po ok. 15% dla powiatu i województwa.

Inne ważne pozycje to transport i drogi - ponad 10% dla powiatu i dla województwa. Dodatkowo w województwie ok. 15% środków to część dzisiejszych środków na inwestycje centralne, a ponad 15% pójdzie na sfinansowanie ochrony środowiska. Ponadto województwo będzie posiadało w swoim budżecie ponad 15% środków na prowadzenie polityki intraregionalnej, w tym na inwestycje finansowane przez dzisiejsze agencje restrukturyzacji, modernizacji rolnictwa oraz funduszu pracy, przeznaczone na aktywne formy walki z bezrobociem. Oczywiście pewne elementy mogą ulec zmianie, ponieważ nadzwyczajna komisja kompetencyjna nie zakończyła jeszcze pracy. W tej chwili jej 14 podkomisji analizuje rozwiązania w swoich branżach i pewne elementy tutaj mogą być również przesunięte. Chcielibyśmy jednak decentralizacji większej części środków publicznych.

Analizując źródła dochodów własnych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego wykluczono podatek akcyzowy oraz podatek od towarów i usług VAT. Geograficzne różnicowanie wpływów z powyższych podatków jest zbyt duże, aby uczynić je źródłem dochodów własnych samorządów. Ponadto wpływy z tych podatków są najbardziej podatne na zmiany koniunktury. Argumentem dodatkowym przemawiającym za nie wiązaniem podatku VAT z finansami samorządowymi był fakt, że dochód taki nie motywowałby do podejmowania decyzji o rozwoju gospodarczym regionu. Bo w regionach, w których eksport towarów za granicę będzie wysoki, wpływy z podatku VAT staną się ujemne w wyniku zwrotu tego podatku. Dochody województwa malałyby wtedy wraz ze zwiększeniem eksportu.

Jeżeli chodzi o finanse powiatu, to przy założeniu, że źródłem jego dochodu własnego będzie dodatek do podatku od osób fizycznych, czyli PIT, różnicowanie w dochodach na jednego mieszkańca powiatu będzie nie większe niż 6:1 w najbogatszym i w najbiedniejszym powiecie. Dysproporcje przy tym podatku nie są takie duże.

Natomiast z podatku dochodowego od osób prawnych nie można uczynić źródła dochodu powiatu, gdyż zależność ta przedstawiałaby się jak 1000:1 dla najbogatszych i najbiedniejszych powiatów. Stąd PIT stanowi jedyne źródło dochodu własnego powiatu. Jest to równocześnie źródło najbardziej stabilne ze względu na zmiany koniunktury. Wprowadzenie dodatku do PIT w wysokości ok. 1,5% z równoczesnym obniżeniem stawek PIT w taki sposób, aby całkowite obciążenie podatkowe podatnika nie wzrosło, pozwoli na 100% samodzielność finansową najbogatszego powiatu, tj. miasta Warszawy i zapewni ok. 15% finansów powiatowi najuboższemu. Reszta będzie uzupełniana subwencją.

Proponowanymi źródłami dochodów własnych dla samorządowego województwa są: dodatek do PIT-u, mający stanowić 80% dochodów własnych województwa oraz dodatek do CIT-u, mający stanowić ok. 20% jego dochodów własnych. Powodem takiego rozwiązania jest fakt, że przy podziale kraju na 12 województw, proponowanym przez rząd, różnicowanie wpływów z PIT-u w poszczególnych województwach wynosi jak 2:1 (między Mazowszem i Ziemią Lubelską), a z podatku CIT jak 7:1 (między Mazowszem i Małopolską Wschodnią).

Udział dochodów własnych w tak skonstruowanych budżetach wojewódzkich wyniesie 100% dla Mazowsza i ponad 50% dla najbiedniejszej Ziemi Białostockiej, Ziemi Lubelskiej czy Małopolski Wschodniej. Uzupełnienie budżetów dokonywane będzie za pośrednictwem mechanizmu wyrównawczego. Jeżeli chodzi o policję i różne inspekcje, czyli finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej, to będą one finansowane w formie dotacji celowych.

Wysokość dotacji będzie uzależniona od kosztów wykonywania wspomnianych zadań, w tym również od kosztów administracyjnych.

Mechanizmy wyrównawcze konieczne zarówno na poziomie powiatu i na poziomie województwa zmniejszą dysproporcje dochodów powiatów i województw. Proponuje się system subwencji wyrównawczych. Celem subwencji będzie zmniejszenie, ale nie całkowita eliminacja dysproporcji dochodów własnych. Takie rozwiązanie zachęci samorząd do dalszego powiększania własnych dochodów. Przewiduje się dwa rodzaje subwencji: pełną i częściową.

Na szczeblu wojewódzkim możliwy będzie tzw. montaż środków na inwestycje. A więc samorząd wojewódzki może dostać dotację celową na określony program rozwoju, natomiast środki rozwojowe województwa będą przyznawane w oparciu o program polityki regionalnej państwa. Warunkiem skorzystania z nich będzie udział środków własnych. Państwo nie powinno wspierać regionów, które nie przeznaczą środków własnych na swój rozwój. Podobnie będzie z powiatami realizującymi programy rozwojowe zgodnie z polityką danego województwa. To jest zarys generalny. Sądzę, że warto byłoby sięgnąć do publikacji, którą przygotowujemy po naszej konferencji w Sejmie na temat finansów gmin, powiatów i województw.

Omówię teraz prace nad ordynacją wyborczą. Były projekty Akcji Wyborczej "Solidarność", Unii Wolności i Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Dwa pierwsze dotyczyły wyborów do wszystkich trzech szczebli samorządu, czyli rad gmin, powiatów i województw.

Miałem zaszczyt przewodniczyć podkomisji, która zakończyła już pracę. Teraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w pełnym składzie, mam nadzieję, że przed 15 czerwca, zakończy pracę i będziemy mogli przystąpić do drugiego czytania. Projekt, który wyszedł z podkomisji jest dokumentem zawierającym ordynację wyborczą do trzech poziomów samorządowych. Jest to 206 artykułów, można powiedzieć kodeks wyborczy, a oprócz tego są jeszcze poprawki mniejszości w sprawach newralgicznych. Generalna rozbieżność między projektami AWS i Unii Wolności polega na tym, że AWS proponował w powiatach i województwach ordynację mieszaną, czyli połowę radnych wybieranych w wyborach większościowych w okręgach jednomandatowych, natomiast pozostałych w wyborach proporcjonalnych w głosowaniu na listy. Projekt przedstawiony przez Unię Wolności dotyczył tylko i wyłącznie wyborów proporcjonalnych na poziomie powiatów i województw. Ale jak to wygląda w projekcie, który przedstawia moja podkomisja? Po pierwsze, prawo wybierania, czyli czynne prawo wyborcze do danej rady ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów ukończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania danej rady.

Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje partiom politycznym, stowarzyszeniom, organizacjom społecznym oraz wyborcom, przy czym zgłaszane są listy kandydatów. Wyborcy dla zgłoszenia listy tworzą komitet wyborczy, w skład którego powinno wchodzić co najmniej 5 osób. Dotyczy to wszystkich gmin, powiatów i województw; zresztą znaczna część ordynacji to przepisy ogólne.

Skoncentruję się tutaj na wyborach do rad powiatów. Prowadzone są one przez powiatowe komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej i wojewódzkich komisarzy. Co do liczby radnych w powiatach przyjęto równoważne dwa warianty i żaden z nich nie jest wnioskiem mniejszości. Według pierwszego wariantu w skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie 25, w powiatach liczących do 50 tysięcy mieszkańców plus po 5 na każde kolejne rozpoczęte 25 tysięcy mieszkańców, ale w sumie nie więcej niż 60 radnych. A więc maksymalna liczba radnych w powiecie to 60. Według drugiego wariantu w skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie 20, w powiatach liczących do 40 tysięcy mieszkańców plus po 10 na każde kolejne rozpoczęte 40 tysięcy mieszkańców, ale w sumie też nie więcej niż 60. Radni wybierani są w okręgach wyborczych bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów, a więc podobnie jak w gminie są to wybory bezpośrednie. Okręgiem wyborczym do rad powiatów jest gmina, natomiast podział gminy na dwa lub więcej okręgów wyborczych jest dopuszczalny, ale tylko wtedy, jeżeli liczba radnych wybieranych w danej gminie do rady powiatu byłaby większa niż 10 radnych. Podobnie łączenie gmin w celu utworzenia jednego okręgu wyborczego jest tylko wtedy dopuszczalne, jeżeli wybierana liczba radnych w gminie jest mniejsza od 5. A więc w okręgu wyborczym, jak widać, wybiera się od 5 do 10 radnych.

To rada powiatu na wniosek starosty dokona podziału na okręgi, numery i granice, natomiast dla potrzeb pierwszych wyborów dokona tego komisarz wyborczy

na podstawie ustawy wprowadzającej powiaty. Listę kandydatów na radnych musi sygnować co najmniej 200 wyborców, a wybór dokonuje się tak samo jak obecnie, poprzez postawienie znaku "X" przy nazwisku osoby wybranej wcześniej z odpowiedniej listy wyborczej. Ważny jest też system naliczania głosów. Wybrano metodę d'Hondta, a więc w wyborach do rad powiatu liczbę głosów ważnie oddanych na każdą listę dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4, 5 itd., czyli jest to ordynacja wzmacniająca większe ugrupowania.

Oczywiście komisja wyborcza musi opublikować zaraz po głosowaniu wyniki przez wywieszenie. Ordynacja dopuszcza kandydowanie do wszystkich rad, czyli można kandydować do rady gminy, powiatu i województwa. Nie można natomiast pełnić tych funkcji jednocześnie. W ciągu 3 dni osoba, która została wybrana do więcej niż jednej rady musi podjąć decyzję z którego mandatu rezygnuje. Jeżeli w ciągu trzech dni nie dokona rezygnacji, to zgodnie z ustawą zostaje radnym wyższego szczebla, czyli jeżeli została wybrana do rady gminy i województwa, to zostaje radnym województwa, a kiedy uzyskała mandat do rady gminy i powiatu, zostaje radnym powiatu.

Jeszcze odnośnie rad gmin. W tym tygodniu przesądzona zostanie definitywnie sprawa zmiany ordynacji do rad gmin. Podkomisje podjęły decyzję o obniżeniu progu wyborów większościowych z 40 tysięcy na 20. Po drugie, nastąpiło zlikwidowanie okręgów jednomandatowych i umieszczenie okręgów wielomandatowych od 1 do 5 w gminach poniżej 20 tysięcy, jak również wprowadzenie metody d'Hondta zamiast metody St. Lagüe oraz wprowadzenie możliwości utworzenia list kandydatów z dwukrotną liczbą uprawnionych na miejsca mandatowe, podobnie jak w wyborach parlamentarnych.

Takie są zmiany, takie są propozycje, bo projekt ordynacji będzie przedmiotem prac całej komisji i drugiego czytania w Sejmie. Jeszcze raz dziękuję za zaproszenie panu ministrowi Barczykowi, a wszystkim Państwu życząc sukcesów w jesiennych wyborach.

## **KAZIMIERZ BARCZYK**

### **PROWADZĄCY OBRADY**

Dziękujemy bardzo panu posłowi, Przewodniczącemu Ligi Krajowej i Wiceprzewodniczącemu Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego za przedstawienie kwestii dla nas bardzo istotnych. Jest sprawą niezwykle ważną i symboliczną, że spotykamy się nie tylko w 8 rocznicę wyborów do odrodzonych samorządów, ale i w Uniwersytecie Jagiellońskim i to w tak zacnym gronie. Nie jestem w stanie wymienić wszystkich ważnych osób. Jest wśród nas pani Krystyna Sieniawska, Przewodnicząca Krajowej Reprezentacji Kolegiów Odwoławczych, przyszłych sądów administracyjnych, do których będą szły odwołania od samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Jest kilku prezesów związków gmin, od Mazowieckich po Wielkopolskie, Podhalańskie. Jest prezes Agencji Rozwoju Komunalnego, który we współpracy z Federacją Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich przygotowuje na



jesień forum związków komunalnych, tych, które będą dopełniać współpracę gmin, bez konkurencji z powiatami, bo czasem związki komunalne mogą przecinać powiaty w poprzek..

Bardzo proszę Rudolfa Borusiewicza, z którym współdziałamy jako Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich od czasu powstania Stowarzyszenia, również w przygotowywaniu tej Konwencji.

## **RUDOLF BORUSIEWICZ**

### **PRZEWODNICZĄCY STOWARZYSZENIA WSPIERANIA POWIATÓW I WOJEWÓDZTW**

Z respektem i tremą występuję w tej sali. Chciałem się podzielić z Państwem doświadczeniami i przemyśleniami, które zdobyliśmy w naszym Stowarzyszeniu. Powstało ono 17 listopada 1997 roku, powołane do życia przez tych wszystkich, których interesuje praktyczne działanie bezpośrednio w środowiskach lokalnych, głównie powiatowych, ale również wojewódzkich. Nasze Stowarzyszenie powstało z inicjatywy samorządowców, którzy podejmowali działania w okresie niekorzystnym dla kontynuowania reformy administracji publicznej, aby przełamać tę barierę i, okazuje się, że stało się to realne.

Trzy ośrodki, pierwszy skupiony wokół Nowego Sącza, drugi skupiony wokół Polkowic, trzeci wokół Nakła, urzeczywistniły te wysiłki i funkcjonują jako miejskie strefy usług publicznych, de facto pilotażowe powiaty ziemskie. Również w około 50 ośrodkach są podejmowane przez związki, przez różnego rodzaju inicjatywy samorządowe różne działania zmierzające do przejmowania zadań, które mają charakter powiatowy. Z inicjatywy tych środowisk powstało nasze Stowarzyszenie. Skupiliśmy również bardzo życzliwe osoby związane z sejmikami wojewódzkimi i administracją rządową, z regionalnymi izbami obrachunkowymi, z samorządowymi kolegami odwoławczymi, z organizacjami ogólnopolskimi, w ogóle z różnymi osobami, które czy to w kręgach akademickich czy administracyjnych były i są związane z działaniami bezpośrednio w terenie, bezpośrednio w rodzących się powiatach.

Mając doświadczenia zdobyte m.in. przy tworzeniu stref usług publicznych widzieliśmy, że jest bardzo ważne zbudowanie struktur i więzi powiatowych, a później więzi regionalnych, wojewódzkich. W tej chwili ważne jest również zwrócenie uwagi na realia, jakie wystąpią w powiecie i regionie, mianowicie na relację między samorządem powiatowym i wojewódzkim a rządem.

Konieczna jest reprezentacja ogólnopolska, konieczne jest zwanie szyków, stworzenie strony partnerskiej do prowadzenia działania, do oglądania tych samych zagadnień z dwóch stron: od strony tych, którzy realizują, od strony tych, którzy czują nad realizacją zadań lokalnych i tych, którzy podejmują decyzje finansowe w skali globalnej, jak i tych, którzy będą musieli realizować te zadania w znanych realiach finansowych i tworzyć całą sferę administracji publicznej, całą sferę usług publicznych i całą sferę funkcjonowania społeczności lokalnych. Nasze doświad-

czenia jak i realia wydarzeń związanych z reformą pokazują, że olbrzymi jest opór Polski resortowej, aktualnych struktur administracji specjalnych, administracji terenowych, który trzeba pokonać. Konieczne będzie skonsolidowanie naszych środowisk na poziomie powiatów i województw, żeby koalicja zyskała sojuszników bezpośrednio w społecznościach lokalnych. To my wzmocnieni przyzwoleniem swoich społeczności lokalnych, powiatowych, będziemy partnerem dla kontynuowania procesu, który na pewno się nie skończy z dniem 1 stycznia przyszłego roku.

Problem, o którym mówiła pani minister Kamińska, tj. podział kompetencji, zadań i odpowiedzialności polega na w terenie na niespójności prawa, i na sankcjach wynikających z takiego prawa. Będzie to wymagało presji z naszej strony. Taki przykład mamy w szkołach, gdzie jako pilotaż chcieliśmy przekazać kompetencje dyrektorom jednostek, by pozyskać w nich autentycznych gospodarzy placówek. Prawo jednak nie nadaża i nie możemy tak daleko pójść z oddawaniem kompetencji. Zresztą podobne doświadczenie ma Kwidzyń, tylko w Kwidzynie uzyskano odpowiedni stopień partnerstwa i przyzwolenie na takie innowacyjne działanie. U nas jeszcze tę barierę pokonujemy, ale pokonamy tylko i wyłącznie wtedy, gdy dzięki naszemu doświadczeniu samorządowemu zbudujemy autentyczne wspólnoty, a w zasadzie odbudujemy je, w naszych społecznościach powiatowych.

Oczywiście pojawiająca się dziś gazeta powiatowa i życzliwość Stowarzyszenia Gmin Małopolski oraz Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich wskazuje, jak duża jest życzliwość tej ogólnopolskiej organizacji dla naszych działań, gwarantuje, że ta Konwencja pozwoli nam wspólnie dalej działać, by przejść okres przekazywania wiedzy, szkolenia, przejść okres decyzji i wyborów politycznych i aby natychmiast po okrzepnięciu struktur powiatowych przygotować się jak najlepiej i jak najlepiej poprowadzić od nowego roku nasze administracje powiatowe. Zapraszam serdecznie do współdziałania, również w naszym Stowarzyszeniu.

## **KAZIMIERZ BARCZYK**

### **PROWADZĄCY OBRADY**

Z przyjemnością witam w imieniu wszystkich Państwa i własnym pana premiera Janusza Tomaszewskiego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, odpowiedzialnego za przygotowywanie projektów ustaw oraz wdrożenie reformy, ustanawiającej trójszczeblowy systemu władzy publicznej w państwie. Pan premier jest również Przewodniczącym Komitetu Społecznego Rady Ministrów, skupiającego połowę Rady Ministrów, który nad wszystkimi reformami pracuje. Pani minister Teresa Kamińska jest wiceprzewodniczącą tego komitetu, który spotyka się przed każdym posiedzeniem rządu. Dzisiaj Kolegium Rektorskie i Dziekanów Uniwersytetu Jagiellońskiego zaprosiło pana premiera i panią minister na krótkie spotkanie celem przedłożenia im zamierzeń inwestycyjnych Uniwersytetu. W przyszłym roku przypada bowiem 600-lecie odnowienia UJ, co stało się dzięki klejnotom подарowanym przez świętą Jadwigę, króla Polski. Aktualną pozostaje sprawa budowy III Campusu Uniwersytetu, niezwykle ważnej inwestycji, która może być wielkim darem

narodu polskiego i III Rzeczypospolitej dla Uniwersytetu Jagiellońskiego. Bardzo proszę pana premiera o przemówienie do uczestników I Konwencji Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej, przyszłych starostów powiatów grodzkich i ziemskich, prezydentów, burmistrzów miast z całej Polski.

## **JANUSZ TOMASZEWSKI**

**WICEPREMIER, MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH**

*(Wystąpienie wicepremiera Janusza Tomaszewskiego zamieszczone zostało w części wstępnej materiałów)*

## **KAZIMIERZ BARCZYK**

**PROWADZĄCY OBRADY**

Proszę Państwa, proponuję, żeby zadać kilka pytań, do których pan premier by się ustosunkował. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych rysuje się teraz mapa powiatowa, ale nie zachęcam do wielkiej dyskusji w tej sprawie, bo materiały są na etapie przygotowawczym. Ostatecznie resort spraw wewnętrznych przygotuje projekt rozporządzenia Rady Ministrów. Bardzo proszę, jest pierwszy głos.

*(PYTANIE Z SALI)*

Powszechnie odczuwa się brak materiałów o reformie. Dlaczego rząd nie wydrukuje książeczki o reformie i nie prześle jej do każdego gospodarstwa domowego w Polsce, jak to uczynił prezydent Kwaśniewski z projektem nowej konstytucji. Przecież to nie są jakieś wielkie koszty.

## **JANUSZ TOMASZEWSKI**

**WICEPREMIER, MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH**

Powiem z ubolewaniem, że, niestety, są to duże koszty. Wiemy najlepiej, bo już przymierzaliśmy do takiego rozwiązania. W pierwszej kolejności będziemy chcieli wszystkie materiały i informacje przesłać radnym we wszystkich gminach. Oni mają sporo kontaktów, będą niedługo startować w wyborach, a więc te materiały mogą być rozpropagowane dzięki Państwu. Po przyjęciu przez parlament ustaw dotyczących reformy, liczymy na to, że telewizja publiczna pozwoli nam skorzystać ze swojego czasu antenowego, który przysługuje rządowi. Do tej pory miała wytlumaczyć, że nie możemy skorzystać z tego czasu, gdyż jeszcze nie wiadomo, czy w ogóle będzie reforma. Dziś wiemy, że reforma będzie, wiemy, że jednoczesne wybory do gminy, powiatu i województwa samorządowego odbędą się 11 października.

Będziemy starali się przekazywać informacje wszystkim, którzy będą chcieli z niej skorzystać. Wystąpiliśmy do wszystkich mediów, nie tylko do telewizji publicznej, ale również do komercyjnych stacji, że jesteśmy gotowi przedstawić dużo różnych materiałów. Mam nadzieję, że również w wyniku wielu spotkań z Państwem w terenie, nasza idea zostanie bardzo szybko rozpropagowana. Z badań wynika, że coraz więcej ludzi wie już o reformie, wiadomości o niej coraz szybciej się rozcho-

dzą. Apelujemy do mediów i dziś mogę dziennikarzom powiedzieć, że rząd jest gotowy przesyłać wszelkie materiały, żeby było wiadomo, co chcemy, dlaczego robimy tę reformę i czemu ona ma służyć. Ja Państwa nie muszą przekonywać, wy wiecie najlepiej jak funkcjonuje samorząd i jakie są z tego korzyści. Pamiętam jak wyglądały nasze średnie i małe miasteczka. Kiedy się tamtędy przejeżdżało, było widać jeden sklep GS-u, rynek, jedno składowisko i nic poza tym. Dziś dzięki wprowadzeniu samorządności powstają nowe sklepy, miasteczko ożywa, a więc widać, że to szansa nie tylko dla tej gminy, ale szansa dla kilku okolicznych gmin.

W tym względzie mam swoje prywatne doświadczenia z 1992 roku, kiedy to po raz pierwszy w Polsce odbył się strajk solidarnościowy nie o podwyżkę, ale o politykę regionalną. Strajk ten odbył się w Łodzi i trwał 48 godzin. Dopiero po nim uzyskaliśmy zgodę ówczesnych władz na przygotowanie programu polityki regionalnej. Wyszła ona poza obszar obecnego województwa łódzkiego i objęła województwo piotrkowskie, sieradzkie, część skierniewickiego i część płockiego. Widać, że w takim kształcie, jak my dziś jesteśmy, jest w Europie chyba tylko Rumunia. Nie mamy polityki regionalnej państwa, a kończy się dotychczasowa polityka branżowa, która polegała na tym, że państwo wybierało sobie branżę i mówiło, że dzisiaj naprawiamy tę branżę i wszystkie środki szły właśnie w nią.

Jeżeli mówimy, że własność jest podstawą demokracji i coraz więcej mamy zakładów prywatnych, będziemy jeszcze musieli przeprowadzić reprivatyzację, a potem powszechną prywatyzację. Nie widzę możliwości, żeby państwo mogło później ingerować w czyjąś prywatną własność. Dlatego też przed nami stoi jedyna szansa na prowadzenie polityki regionalnej, zwiększającej możliwości rozwojowe naszego kraju.

## **KAZIMIERZ BARCZYK**

**PROWADZĄCY OBRADY**

Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich, a także wasze regionalne, czy lokalne związki gmin, wydając swoje gazety, możemy przenieść te wiadomości do waszych środowisk, odciążyć rząd. Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich wydała już gazetę województw. Gazeta Powiatów chce towarzyszyć tym, którzy będą zakładać powiaty i 12 przyszłych województw.

Również otrzymaliście Państwo dokumenty z poprzedniej konferencji Forum 12 Regionów. Samorządy, w tym prasa lokalna, muszą się włączyć we wspieranie reform i przekazywanie materiałów. Nakład każdej gazetki to jest kilkaset dobrych egzemplarzy.

## **DOROTA BISKUPSKA-NAJDOWSKA**

Bardzo się cieszę, że mogę osobiście spotkać pana ministra Tomaszewskiego, choć jesteśmy właściwie krajanami z jednego województwa. Jestem Przewodniczącą Sejmiku Samorządowego Województwa Łódzkiego.

Chciałam jeszcze raz prosić pana ministra o rozpatrzenie propozycji powołania powiatu łódzkiego, grodzkiego lub ziemskiego. Mówił pan przed chwilą, że tych powiatów będzie około 300. W dawnym województwie łódzkim są planowane powiaty zgierski, pabianicki oraz brzeziński częściowo. Zgodnie z mapą powiatową z 1993 roku, która przewidywała powiat ziemski łódzki, gminy spostrzegły, że nie ma w obecnym kształcie ich powiatu. Wobec tego z taką inicjatywą wystąpiły i po konsultacjach i referendach aż 13 gmin zadeklarowało jednomyślnie potrzebę powstania takiego powiatu. Tę ideę poparł również Sejmik Samorządowy Województwa Łódzkiego i miasto Łódź.

Rozmawialiśmy z przedstawicielami rządu, z panem ministrem Stępnem, który nie dał gminom odpowiedzi, dlaczego ten powiat powstać nie może, bo nadal go brak na mapie powiatowej. Zwracam się do pana jako sąsiada i krajana, żeby pan minister jeszcze raz zlecił rozpatrzenie powstania tego powiatu, bo będzie duże niezadowolenie, gdy go nie będzie. Już teraz gminy myślą o tym, żeby się podzielić i włączyć do Łodzi, a to nie byłoby dobre dla nas i dla naszego województwa.

### **JANUSZ TOMASZEWSKI**

#### **WICEPREMIER, MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH**

Mogę Państwa zapewnić, że wszystkie wnioski będą rozpatrywane wtedy, kiedy parlament zadecyduje ostatecznie o liczbie województw i gminach, które wchodzi w skład danego województwa. Apeluję o jedno. Bardzo często pragniemy, żeby był jakiś powiat, ale trzeba pamiętać, że musi on spełniać pewne warunki. Musi mieć odpowiednią liczbę ludności i warunki funkcjonowania finansowego. Budowanie dużej liczby słabych powiatów może zaszkodzić samej idei samorządności powiatowej.

Chcemy, aby powiaty były silnymi strukturami i aby mogły jak najlepiej wykorzystać swój potencjał. Jednak proszę wziąć pod uwagę, że Łódź jest milionowym miastem, a wojewoda łódzki dziś podał, że będzie bardzo trudno znaleźć tam wystarczającą liczbę budynków, żeby umieścić w nich urząd wojewody, sejmik samorządowy i urzędy powiatowe miasta wydzielonego, jakim będzie Łódź. Wokół Łodzi funkcjonują kilkudziesięcne Brzeziny, 60-tysięczny Zgierz i 70-tysięczne Pabianice, a więc miasta, które mają również infrastrukturę na duże powiaty ziemskie, a nie na grodzkie. Również bardzo ważną inicjatywę podniósł Senat, żeby te miasta, które dziś tracą status wojewódzki, bo tak naprawdę to wszystkie tracą, gdyż budujemy nową administrację, same podejmowały decyzję, czy chcą być miastami wydzielonymi i czy chcą być również powiatami ziemskimi. Zgodnie z ostatnimi wyliczeniami Ministra Finansów Jerzego Millera z Krakowa, to jasno można określić, że niektórym to się po prostu nie opłaca.

Powiat grodzki tylko na tym straci. Dziś tam mieszka 40-50 tysięcy mieszkańców. Jeżeli wokół takiego miasta powstanie powiat ziemski to w przyszłości nie będzie ono miało szansy się rozwijać, bo będzie musiało zdobywać tereny następnego powiatu, a okoliczne gminy pozostaną jednak w dużej mierze skazane same na

siebie. Gminy rolnicze potrzebują wspólnego działania z takim miastem, a więc nie zawsze jest najlepszym rozwiązaniem, że powiat musi być grodzki, bo powiaty ziemskie mogą dawać większe szanse rozwoju powiatowemu miastu niż zamykanie się we własnych granicach. Co innego w przypadku takich metropolii jak Kraków, Warszawa, Łódź, Gdańsk czy Poznań, które trudno, żeby stawały się również powiatami ziemskimi. To już muszą być powiaty grodzkie, bo duże aglomeracje miejskie mają zupełnie inną specyfikę i potrzeby rozwojowe.

### **ZBIGNIEW ZALEWSKI**

#### **PRZEWODNICZĄCY RADY MIASTA SZCZECINA**

Jakie będą zmiany w funkcjonowaniu policji i czy będzie możliwość finansowania niektórych jej działań przez samorządy?

### **JANUSZ TOMASZEWSKI**

#### **WICEPREMIER, MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH**

Mogę stwierdzić, że po poprzednim parlamencie nie pozostały żadne projekty ustaw, a wiele ustaw uchwalono w bardzo dużym pośpiechu na koniec kadencji i dziś jest ogromna liczba rozporządzeń do wydania, rozporządzeń wymagających zastanowienia się nad nimi. Ja w tej chwili wnoszę poprawki do niektórych ustaw kompetencyjnych dotyczących chociażby Straży Miejskiej. Rozumiem, że wiele miast było stać na utrzymanie Straży, tylko czy Straż Miejska powinna posiadać broń ostrą. Mam ogromne wątpliwości, bo ja wiem, że policjant przechodzi wiele badań, ćwiczeń i szkoleń, żeby mógł broń posiadać i z niej korzystać. Koszty, które ponieść musiałyby ponieść gminy, żeby wyposażyć swoich strażników w broń byłyby ogromne.

Już na najbliższych obradach Komitetu Społecznego Rady Ministrów rozpatrywana będzie zmiana ustawy o policji, umożliwiająca finansowanie przez samorządy na podstawie podpisanej umowy z policją etatów dzielnicowych, które będą dużo tańsze, gdyż policja bierze na siebie w tym przypadku wszystkie sprawy organizacyjne, wyszkolenie i umundurowanie. Myślę, że wiele samorządów, szczególnie tych mniejszych, mniej zasobnych, będzie mogło z tego skorzystać, zapewniając to, o co dziś nasi obywatele upominają się w tych miastach i gminach, aby po prostu bezpiecznie i spokojnie żyć.

Wiem, że przez pierwszy kilka miesięcy Sejm miał pretensje do rządu, że ten zbyt mało daje mu pracy, zbyt mało projektów ustaw do uchwalenia, ale to jest ogromna praca: uzgodnienia międzyresortowe, komisje prawnicze, komisje legislacyjne. Dopiero po tym rząd może przekazać cokolwiek parlamentowi.

Dziś parlament ma co robić, co zresztą widać po liczbie sesji, po czasie obrad poszczególnych komisji. Ustawy kompetencyjne już są w parlamencie, ustawy ustrojowe w Senacie zakończyły prawie swój bieg legislacyjny. A więc tutaj już jest ogromna praca i myślę, że tę pracę nasz parlament wykona do czerwca. Już rozpoczęliśmy wdrożenie reformy, o czym wcześniej mówiłem, a więc mam nadzieję, że

jak w dobrym szwajcarskim zegarku od 1 stycznia 1999 roku będziemy mieli już trochę inną rzeczywistość i inną Polskę, zbudowaną dzięki nam wszystkim, bo to Państwo również pokazałście, że jest sens budowania samorządów, które udowodniły, że dzięki nim lepiej można gospodarzyć i lepiej wykorzystywać pieniądź publiczny.

## **KAZIMIERZ BARCZYK**

### **PROWADZĄCY OBRADY**

Proszę Państwa, zapowiadałem wcześniej, że z panem premierem jako przewodniczącym Komitetu Społecznego Rady Ministrów, panią Minister Kamińską jako wiceprzewodniczącą tego komitetu udamy się na posiedzenie Kolegium Rektorskiego i Dziekanów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Teraz więc z powodu tego spotkania, gdyż jestem sekretarzem Komitetu Społecznego Rady Ministrów, opuszczę Państwa, ale zastąpi mnie Wiceprzewodniczący Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich Bronisław Lachowicz, równocześnie Przewodniczący Stowarzyszenia Gmin Regionu Wielkopolski, który na 10 czerwca zaprasza do siebie do Poznania, gdzie będzie pan marszałek Maciej Płażyński oraz minister Handke i gdzie można będzie kontynuować obecną dyskusję. Również poproszę do prezydium Rudolfa Borusiewicza, który będzie wraz z Markiem Skrzypkim, Prezesem Podhalańskiego Związku Gmin i członkiem Rady Federacji tę konferencję dalej prowadził.

## **BRONISŁAW LACHOWICZ**

### **PRZEWODNICZĄCY STOWARZYSZENIA GMIN REGIONY WIELKOPOLSKI**

Organizatorzy przygotowali projekt deklaracji Forum Powiatów Rzeczpospolitej i wobec tego poproszę Przewodniczącego Stowarzyszenia Gmin Mazowieckich, pana Jerzego Łubę o jej przedstawienie.

## **JERZY ŁUBA**

Chciałem w imieniu Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich przedstawić projekt deklaracji, którą myślę, że przyjmiemy.

Deklaracja Forum Rzeczpospolitej.

Zgromadzeni na zaproszenie Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich w dniu 8 rocznicy pierwszych wyborów do rad gminnych na I Konwencji Powiatów Rzeczpospolitej Polskiej w Krakowie, z udziałem ponad 300 prezydentów i burmistrzów, przewodniczących rad przyszłych miast powiatowych, a także prasy lokalnej i organizacji pozarządowych, przyjmujemy niniejszą deklarację.

Po 8 latach działania samorządu terytorialnego w gminach jesteśmy w przededniu wprowadzenia samorządu lokalnego na poziomie powiatu. Istniejące więzi historyczne, ekonomiczne i kulturowe znajdują odzwierciedlenie w podziale administracyjnym i strukturze administracji. Potrzeby wprowadzenia samorządowych powiatów nikt już nie kwestionuje.

Uważamy, że dla powodzenia reformy administracji konieczne jest równoległe realizowanie reform istotnych dziedzin usług publicznych. Dotyczy to przede wszystkim służby zdrowia i edukacji.

Opowiadamy się za prowadzeniem od 1 stycznia 1999 roku Kas Chorych jako instytucji zapewniających należą jakość świadczonych usług medycznych, a lekarzom i pracownikom służby zdrowia godziwe wynagrodzenie.

Konieczna jest reforma polskiej edukacji zarówno w sferze organizacji jak i programów szkolnych. Polska potrzebuje szkoły stwarzającej warunki rozwoju dla uczniów i wspierającej rodziny, a przez to będącej fundamentem rozwoju naszej Ojczyzny. W zakresie finansowania szansę taką daje wprowadzenie bonu edukacyjnego.

Uważamy, że przedstawiane przez rząd projekty reform w służbie zdrowia i edukacji zasługują na poparcie i powinny być jak najszybciej przyjęte przez parlament. Przekazanie samorządowi powiatowemu zadań w istotnych obszarach życia społecznego musi być bowiem poprzedzone ich gruntowną reformą.

Samorząd powiatowy wspierany przez organizacje pozarządowe, a także prasę lokalną, która jest istotnym czynnikiem budowy autentycznych wspólnot mieszkańców, przejmie odpowiedzialność za ważne obszary administracji publicznej.

Sprzeciwiamy się projektom zmian w ordynacji wyborczej do rad gminnych polegającym na objęciu systemem większościowym, małych i średnich gmin. Projekty zakładające wybory proporcjonalne w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców doprowadzą do upolitycznienia samorządów w małych i średnich miastach. Zintegrowane społeczności lokalne muszą mieć prawo do wybierania konkretnych osób.

Jednocześnie opowiadamy się za przyjęciem większościowo-proporcjonalnej ordynacji wyborczej do rad powiatów, sejmików wojewódzkich, która zapewni reprezentatywność samorządu dla całego obszaru województwa i powiatu, a przez preferencje dla silnych organizacji uczyni samorzady stabilnymi.

Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich zraszająca organizacje samorządowe zarówno regionalne odpowiadające przyszłemu województwom, jak i lokalne wykonujące dotychczas niektóre zadania powiatów, w tym związki komunalne, uznała Forum Powiatów Rzeczpospolitej Polskiej za formę realizacji celów statutowych.

W dniu 25 czerwca w gmachu Sejmu w Warszawie spotkamy się pod patronatem Marszałka Sejmu na II Konwencji Powiatów Rzeczpospolitej. Kraków, dnia 27 maja 1998 roku.

## **BRONISŁAW LACHOWICZ**

### **PRZEWODNICZĄCY STOWARZYSZENIA GMIN REGIONY WIELKOPOLSKI**

Proszę Państwa, w prezydium Konwencji króciutko zastanowiliśmy nad sprawą. Przyjmujemy ten projekt może nie jako deklarację, ale jako nasze stanowisko.

Czy wobec tego są jeszcze jakieś inne uwagi? Nie słyszę innych uwag. Tak więc uważam, że nasze stanowisko zostało przyjęte.

Proszę bardzo, kto z Państwa jeszcze chciałby zabrać głos na temat reformy powiatowej, ordynacji wyborczej i ewentualnie propozycji tematyki, propozycji porządku obrad następnego Forum. Co byście Państwo widzieli na tym następnym Forum? Jeśli byłyby jakieś propozycje, których dzisiaj jeszcze Państwo nie są w stanie przedstawić na gorąco, to prosimy o przesłanie swoich uwag do Biura Federacji Związków Stowarzyszeń Gmin Polskich, do Krakowa.

Chciałbym podkreślić jeszcze jedno. Aktualności nabiera sprawa przyszłej ogólnokrajowej reprezentacji samorządów, bo powstaną już od 1999 roku trzy formy samorządu, trzy poziomy samorządowe. A zatem, czy jakaś reprezentacja ogólnopolska tych samorządów będzie potrzebna, czy nie? Prosimy, żeby się nad tym ewentualnie zastanowić i wypowiedzieć się. Wszelkie propozycje będą mile widziane. Prosilibyśmy przesłać je na adres Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich, tutaj do Krakowa. Adres jest podany w materiałach, jak również w Gazecie Powiatowej. Proszę bardzo, kto z Państwa chciałby jeszcze zabrać głos?

Jeśli nie ma więcej chętnych do dyskusji, podzielenia się swoimi uwagami, to uważamy, że porządek naszego dzisiejszego Forum Powiatowego został wyczerpany. Dziękujemy Państwu za wytrwałość, za przybycie i zapraszamy na następne Forum Powiatowe do Warszawy.

**TADEUSZ KOŁODZIEJ**

*PEŁNOMOCNIK MINISTRA, PRZEWODNICZĄCEGO KOMITETU  
INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ*

## **ZALEŻNOŚĆ MIĘDZY NEGOCJACJAMI AKCESYJNYMI A DOSTOSOWANIEM POLSKIEGO PRAWA I GOSPODARKI DO UNII EUROPEJSKIEJ**

Odrzucenie w maju br przez Komisję Europejską UE kilkunastu polskich projektów (co spowodowało obniżenie pomocy w ramach PHARE o 34 mln ECU) uświadomiło z całą mocą fakt, że terminy i warunki polskiej akcesji do UE zależą nie tyle od zrzeczności negocjatorów ile od stanu polskiej gospodarki. Dobra kondycja polskiej gospodarki to koronny atut w ręku polskich negocjatorów.

Na kondycję gospodarki wpływa wiele czynników. Z punktu widzenia naszych aspiracji przystąpienia do Unii Europejskiej niewątpliwie na czołowym miejscu plasuje się stan dostosowania gospodarki polskiej do standardów i norm unijnych; prawa polskiego do *acquis communautaire*; instytucji i procedur do tych jakie istnieją w Unii.

Tylko mleko odpowiadające normom unijnym będzie dopuszczone do rynku UE; podobnie jest z wyrobami przemysłowymi, których swobodny przepływ regulowany jest m/i przez tzw. dyrektywy Nowego Podejścia. Bardziej niż mnożenie przykładów przemawia do wyobraźni fakt, że już obecnie 2/3 naszych obrotów zagranicznych przypada na Unię Europejską.

Proces dostosowywania polskiego prawa i gospodarki do wymagań Unii Europejskiej stymulowany jest i ukierunkowywany przez cztery podstawowe dokumenty.

1. Układ Europejski o stowarzyszeniu RP ze Wspólnotami Europejskimi i ich krajami członkowskimi
2. Opinia /Avis/ Komisji Europejskiej n/t wniosku Polski o przyjęcie do UE
3. Strategia "Partnerstwo dla Członkostwa"
4. Nowe zadania programu PHARE

## AD. 1/

Podpisanie w 1991 r. Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi wyznaczyło podstawowe kierunki działań dla procesu transformacji systemowej oraz było praktycznym wyrazem włączania się Polski w polityczne i gospodarcze struktury Europy Zachodniej. W uchwale z dnia 4 lipca 1992 r. Sejm RP uznając podstawowe znaczenie Układu Europejskiego dla przyszłości kraju wyraził nadzieję, że stowarzyszenie z Unią Europejską będzie służyć przekształceniom i rozwojowi polskiej gospodarki oraz zapewni w przyszłości Polsce właściwe miejsce w jednoczącej się Europie. Ponadto Sejm podkreślił, że prowadzenie dialogu politycznego, ścisłej współpracy gospodarczej oraz kulturalnej Polski z Unią Europejską wymaga podejmowania działań przez wszystkie organy państwa. Zgodnie z zaleceniem Sejmu Rząd opracował w styczniu 1993 r. Program działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego. Program ten stanowił podstawę dla prowadzenia działań dostosowawczych w kolejnych latach. Realizacja zadań ujętych w programach była monitorowana i sporządzane były coroczne raporty o postępie prac w procesie dostosowawczym.

Potwierdzeniem polskich aspiracji do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej było złożenie przez Rząd RP, w dniu 8 kwietnia 1994 r., oficjalnego wniosku w sprawie akcesji do tego ugrupowania. Układ Europejski w swych założeniach nie gwarantował członkostwa w Unii Europejskiej i w związku z tym nie przygotowywał w wystarczającym stopniu do osiągnięcia tego statusu przez Polskę. Przełomowe znaczenie w tym względzie miała polityczna decyzja Rady Europejskiej na szczycie w Kopenhadze, w czerwcu 1993 r., otwierająca możliwości przystąpienia państw Europy Środkowej i Wschodniej do Unii, po spełnieniu przez nie warunków politycznych i ekonomicznych wymaganych dla członkostwa. Warunki te obejmują respektowanie zasad demokracji, rządu prawa, przestrzeganie praw człowieka i ochronę mniejszości narodowych; funkcjonowanie gospodarki rynkowej i zdolność przedsiębiorstw do sprostania konkurencji i siłom rynkowym Unii; wreszcie zdolność do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa.

Konsekwencją ustaleń kopenhaskich było przyjęcie podczas szczytu w Essen, w grudniu 1994 r., strategii przedczłonkowskiej, w której strona unijna wyraziła wolę intensyfikacji i poszukiwania nowych form współpracy z państwami stowarzyszonymi, wypełnienia niedostatków Układów Europejskich oraz wsparcia procesów dostosowawczych.

Dla procesu dostosowań w Polsce szczególne znaczenie miała, przygotowana w ramach powyższej strategii przez Komisję Europejską, Biała Księga w sprawie integracji stowarzyszonych krajów Europy Środkowej i Wschodniej z rynkiem wewnętrznym UE przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w Cannes w czerwcu 1995 r. Dokument ten zalecił priorytety i sekwencje działań w dostosowaniu prawa do regu-

lacji obowiązujących w poszczególnych sektorach rynku wewnętrznego. Na tej podstawie oraz jak również analiz dotyczących osiągniętego stopnia dostosowania prawa opracowany został Harmonogram działań dostosowujących polski system prawny do zaleceń Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie integracji z jednolitym rynkiem UE. Harmonogram został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 lipca 1996 r. i jest dokumentem rządowym służącym organizowaniu i monitorowaniu przebiegu działań dostosowawczych w obszarze rynku wewnętrznego. Wskazuje on, które struktury administracji państwowej są odpowiedzialne za opracowanie projektów nowych aktów prawnych oraz za nowelizację obecnie obowiązujących. Harmonogram jest jedną z podstaw oceny zaawansowania procesów integracyjnych przedstawianej corocznie przez Rząd w formie raportu Sejmowi RP.

Ocena projektów aktów prawnych pod względem ich zgodności z prawem wspólnotowym - na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 16/94 - stała się istotnym instrumentem prawidłowego i prewencyjnego oddziaływania na ministerstwa i urzędy centralne w procesie dostosowania prawa. Od marca 1994 r. (tj. od dnia wejścia w życie powyższej uchwały) do końca marca 1998 r., wydano 2320 opinii na temat zgodności projektów aktów normatywnych z *acquis communautaire*. W toku tej procedury uznano, iż 42 projekty aktów normatywnych pozostają w sprzeczności z prawem wspólnotowym.

Spełniając wymogi uchwały Sejmu RP w styczniu 1997 r. została przyjęta przez Rząd Narodowa Strategia Integracji (NSI), systematyzująca dotychczasowe przedsięwzięcia integracyjne i określająca zadania dostosowawcze w okresie bezpośrednio poprzedzającym członkostwo. W dniu 21 maja 1997 r. dokument ten był przedmiotem obrad Sejmu RP. NSI opiera się na założeniu, iż członkostwo Polski w UE obejmie integrację we wszystkich obszarach, przyczyni się do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i przyrostu miejsc pracy, przy jednoczesnym dążeniu do stopniowego wypełniania kryteriów unii gospodarczej i walutowej. W celu realizacji zadań ujętych w Strategii opracowany został Harmonogram działań implementacyjnych NSI określający zadania dla poszczególnych ogniw administracji państwowej.

Narodową Strategię Integracji oraz wcześniejsze programy dostosowawcze aktualizuje i wzbogaca Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC). Uwzględni on aktualne priorytety Rządu oraz zalecenia Komisji Europejskiej zawarte w Opinii nt. polskiego wniosku o członkostwo w UE, ze szczególną uwagą traktując priorytety, które znalazły się w "Partnerstwie dla członkostwa".

## AD. 2/

W dniu 16 lipca 1997 r. Komisja Europejska przedstawiła Radzie UE oraz na forum Parlamentu Europejskiego pozytywną Opinię (Avis) o Polsce - kraju kandy-

dującym do członkostwa w Unii Europejskiej. Opinia ta zawiera rekomendację dla Wspólnot Europejskich oraz ich państw członkowskich do rozpoczęcia negocjacji z Polską. Wniosek ten został przyjęty przez kraje członkowskie UE podczas Szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu w grudniu 1997 roku.

Opinia Komisji Europejskiej zawiera ocenę sytuacji w Polsce jako kraju, który dokonał transformacji systemowej, przeprowadził głębokie reformy gospodarcze i dzięki temu odnotowuje znaczący wzrost gospodarczy, postęp społeczny oraz wyraźne zbliżenie do standardów europejskich. Jednocześnie Avis wskazuje na dziedziny, w których dostosowania do rozwiązań wspólnotowych wymagają kontynuowania reform i podjęcia dalszych prac tak, by było możliwe w ciągu najbliższych kilku lat osiągnięcie przez Polskę zdolności do przyjęcia obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

W konkluzji swej Opinii Komisja Europejska stwierdziła, że:

- Polska jest krajem demokratycznym o stabilnych instytucjach gwarantujących rządu prawa, prawa człowieka i poszanowanie mniejszości narodowych;
- Polska może być uznana za funkcjonującą gospodarkę rynkową i będzie w stanie sprostać presji konkurencji i sił rynkowych w Unii w średnim okresie;
- jeżeli będą kontynuowane prace nad przeniesieniem dorobku prawnego Wspólnot Europejskich, tzw. *acquis communautaire*, szczególnie w zakresie rynku wewnętrznego oraz nad jego wprowadzeniem w życie, Polska powinna stać się zdolna do pełnego uczestnictwa w rynku wewnętrznym w średniej perspektywie. Szczególne wysiłki i inwestycje potrzebne będą w celu spełnienia warunków *acquis* w takich sektorach, jak rolnictwo, ochrona środowiska i transport. Do skutecznego stosowania i egzekwowania *acquis communautaire*, niezbędne będą dalsze reformy administracyjne.

W świetle tych rozważań, Komisja Europejska zaleca otwarcie negocjacji z Polską w sprawie jej przystąpienia do Unii, podkreślając zarazem rolę wzmocnionej strategii przedakcesyjnej w przygotowaniach do spełnienia wymogów członkostwa i kontynuacji dostosowań w szczególności w obszarach określonych w Opinii.

#### OCENA SPEŁNIANIA KRYTERIÓW POLITYCZNYCH PRZEZ POLSKĘ

W Opinii Komisji Europejskiej podkreśla się, że Polska już obecnie spełnia polityczne kryteria członkostwa. Konieczne jest zatem utrzymanie dotychczasowej polityki w tym zakresie. Waga kryterium politycznego wzrosła po przyjęciu w Traktacie z Amsterdamu wzmocnionych przepisów o przestrzeganiu zasad wolności i demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności, które uznane zostały za "wartości konstytucyjne".

W Opinii Komisji, polityczne instytucje w Polsce funkcjonują sprawnie i w stabilnych warunkach. Funkcjonowanie władz wykonawczych ocenia się pozytywnie, zwracając jednocześnie uwagę na niektóre braki, w tym dotyczące rozwoju autonomii samorządów lokalnych, wdrażania ustawy o służbie cywilnej itp.

W dziedzinie sądownictwa zwrócono uwagę na przewlekłość procedur sądowych i trudności z egzekwowaniem orzeczeń oraz względnie niskie wynagrodzenia sędziów, powodujące odpływ kadr. W celu wzmocnienia pozycji sądownictwa przyjęto w ostatnim czasie korzystne dla sędziów rozwiązania w zakresie zaopatrzenia emerytalnego.

Komisja zwraca uwagę na konieczność zakończenia procedur związanych z rekompensatami za majątki bezprawnie zagrabione.

Komisja Europejska stwierdza, że wolność słowa jest w Polsce zapewniona, "pomimo istniejących problemów". Rząd RP uczynił z umocnienia wolności słowa oraz jawności życia politycznego ważny priorytet swoich działań i nic nie wskazuje na to, że wolność prasy jest ograniczona.

Pewną uwagę poświęcono wojsku, policji i służbom specjalnym, podlegającym kontroli cywilnej. Według Komisji, władze cywilne napotykały na sporadyczne trudności w kontaktach z siłami zbrojnymi, zaś policji wciąż brak jest odpowiednich środków na efektywną walkę z narastającą przestępczością, a w szczególności przestępczością zorganizowaną.

Mimo powyżej wskazanych ograniczeń w Avis nie odnotowuje się problemów w odniesieniu do podstawowych praw człowieka.

#### OCENA SPEŁNIANIA KRYTERIÓW EKONOMICZNYCH

W zakresie kryteriów ekonomicznych Komisja Europejska pozytywnie ocenia ogólną sytuację gospodarczą w Polsce. Rząd RP podziela pogląd Komisji Europejskiej o istnieniu potrzeby kontynuacji reform, konsekwentnego podejmowania wysiłków w celu utrzymania i pogłębiania równowagi makroekonomicznej oraz dalszych przemian strukturalnych. Takie są również założenia programu gospodarczego, które Rząd będzie realizował po przyjęciu "Średniookresowej Strategii Finansowej na lata 1999-2001", a także długofalowej "Koncepcji strategii rozwoju gospodarczego".

W Avis dostrzega się konieczność długookresowej stabilizacji finansów publicznych, co wymaga m.in. realizacji reformy systemu emerytalnego. Rząd polski podjął już intensywne działania prowadzące do wdrożenia w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Duża część aktów prawnych wdrażających tę reformę została zaaprobowana przez Sejm i podejmowane są starania, aby jej wejście w życie nie uległo dalszemu opóźnieniu. Ponadto kontynuowane są działania mające na celu ograniczenie deficytu finansów publicznych i wzmocnienie dyscypliny budżetowej.

W celu wzmocnienia kapitałowego i poprawy efektywności polskich instytucji finansowych realizowana jest polityka ich restrukturyzacji, konsolidacji i prywatyzacji, w tym także z udziałem inwestorów strategicznych. W tej dziedzinie przyjęta została "Strategia umacniania systemu bankowego w Polsce", "Program prywatyzacji banków z udziałem kapitałowym Skarbu Państwa do roku 2000", a także "Program poprawy efektywności i wzmocnienia kapitałowego sektora usług finansowych".



W dziedzinie przemysłu Komisja podkreśla horyzontalny charakter polityki przemysłowej w UE oraz postuluje, aby polityka przemysłowa krajów aplikujących opierała się na otwartych i konkurencyjnych rynkach. Rząd w pełni podziela ten pogląd, czego wyrazem jest opracowany dokument "Założenia długookresowej polityki przemysłowej", który jest spójny z podejściem przyjętym przez Unię, podobnie jak wspomniany wcześniej dokument "Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z UE". Realizowana obecnie polityka przemysłowa ma charakter horyzontalny i prorynkowy. Jest ukierunkowana na wspieranie konkurencji, demonopolizację oraz rozwój sektora prywatnego. Tworzone są warunki dla restrukturyzacji polskich przedsiębiorstw oraz zintensyfikowania przez nie akumulacji kapitału. Wdrażane są programy restrukturyzacyjne w sektorach wrażliwych oraz w regionach przeżywających trudności dostosowawcze.

Komisja Europejska wskazuje w Avis na konieczność rozwiązania problemów w sferze górnictwa, hutnictwa i przemysłu stocznioowego. W tej dziedzinie przygotowywane są bądź już realizowane programy restrukturyzacyjne (m.in. Górnictwo węgla kamiennego - polityka państwa i sektora na lata 1996-2000; Program dostosowania górnictwa węgla kamiennego do warunków gospodarki rynkowej i międzynarodowej konkurencyjności; Program restrukturyzacji organizacyjnej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej Polskie Górnictwo i Gazownictwo; Projekt strategii dla sektora naftowego dotyczący jego restrukturyzacji i prywatyzacji na najbliższe 10 lat.

Opracowywany jest program restrukturyzacji przemysłu stalowego. Zgodnie z porozumieniem z Komisją Europejską program ten zostanie przyjęty przez Rząd w czerwcu 1998 roku.

W dziedzinie poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki Komisja postuluje osiągnięcie zdolności do konkurowania na jednolitym rynku, kiedy znikną granice i bariery pomiędzy polską gospodarką i gospodarkami państw UE. Rosnąca zdolność do sprostania konkurencji na dużym rynku europejskim ma zasadnicze znaczenie dla Polski. Jest ona bowiem podstawą korzyści, jakie niesie ze sobą integracja z UE w postaci przyspieszenia wzrostu gospodarczego stymulującego przyrost zatrudnienia, podniesienie jakości życia i zwiększenie szans rozwoju społecznego. Konkurencyjność wymaga przyspieszenia tempa restrukturyzacji, w tym prywatyzacji, oraz zwiększenia otwartości gospodarczej. Oznacza to również potrzebę dalszego tworzenia sprzyjających warunków dla napływu inwestycji zagranicznych, prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych oraz modernizacji sektora rolnego. Wsparcia finansowego i nowych rozwiązań prawno-administracyjnych wymagają także badania naukowe oraz ośrodki naukowo-badawcze współpracujące z przedsiębiorstwami.

Rząd przyjął program "Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu - Program polityki przemysłowej na lata 1995-1997". Po odpowiednich modyfikacjach program ten powinien być kontynuowany w latach następnych, ze szczególnym uwzględnieniem działań mających na celu dostosowanie do standardów euro-

pejskich. Prowadzone są prace nad projektem "Programu prywatyzacji do roku 2001", który m.in. przewiduje reprivatyzację i zwrot zagarniętego mienia latach 1944-1962 oraz harmonogram prywatyzacji istotnych dziedzin gospodarki w latach 1998-2001.

Komisja Europejska podnosi kwestię istnienia w Polsce "szarej strefy". Kolejne Rządy sukcesywnie podejmowały działania zmierzające do skutecznego ograniczenia "szarej strefy" m.in. poprzez odpowiednie zmiany w systemie podatkowym, systemie rachunkowości, co spowodowało w efekcie, że strefa ta ulega ograniczeniu. W 1994 r. zostały opracowane "Propozycje działań zmierzających do ograniczenia zasięgu szarej strefy gospodarczej". Realizując zalecenia wynikające z tego programu podjęto szereg działań legislacyjnych, umożliwiających wchłonięcie szarej strefy przez legalną gospodarkę, włączając w to silne i skuteczne mechanizmy kontroli, ścigania i karania. Rząd będzie nadal podejmował wysiłki w celu ograniczenia występowania tego zjawiska.

W dziedzinie liberalizacji zewnętrznej w Opinii Komisji podkreśla się istnienie silnego nacisku na utrzymanie ochrony formalnej oraz pozataryfowej w sektorze rolno-spożywczym oraz opóźnienia w obniżaniu taryf celnych w imporcie stali i produktów farmaceutycznych.

Rząd potwierdza determinację w znoszeniu ceł zgodnie z terminarzem i zasadami określonymi w Układzie Europejskim. Nie ma żadnych opóźnień w obniżaniu stawek celnych w odniesieniu do produktów farmaceutycznych, które pod względem celnym traktowane są tak samo jak inne towary przemysłowe. Znoszenie ceł na te towary przebiega zgodnie z harmonogramem przyjętym w Układzie Europejskim. Obniżki ceł w sektorze stalowym i petrochemicznym uwarunkowane są kontynuacją działań restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych. Terminarz tych obniżek był uzgodniony ze stroną unijną. W ślad za postępującą restrukturyzacją nastąpi ograniczenie osłony celnej.

Podejmowane są działania zmierzające do modernizacji polskiego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, które ułatwią procesy adaptacyjne i umożliwią dalszą liberalizację handlu w tym sektorze. Przeszkodą szybszej liberalizacji są różne formy dotacji do eksportu towarów rolno-spożywczych stosowane przez państwa UE, w przeciwieństwie do Polski, która ich praktycznie nie stosuje.

Opinie i zalecenia Komisji Europejskiej w odniesieniu do rolnictwa i rozwoju wsi są zbieżne z perspektywicznymi założeniami polskiego Rządu. Rozwiązywanie problemów polskiego rolnictwa i wsi Rząd upatruje w strategii wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, w której rolnictwo jest ważnym choć nie jedynym komponentem. Skalę problemu, przed jakim stoi Polska ilustruje chociażby fakt, że aby do roku 2010 zmniejszyć bezrobocie na wsi o połowę oraz zatrudnić 70% przewidywanego przyrostu ludności wiejskiej w wieku produkcyjnym i zbliżyć model zatrudnienia do rolnictwa w UE, należałoby w ciągu najbliższych lat stworzyć ponad 2 mln nowych miejsc pracy poza rolnictwem.



W strategii rozwoju wsi i rolnictwa wysiłki koncentrują się na:

- zwiększaniu nakładów na edukację i reorganizację nauczania celem przekwalifikowania siły roboczej na terenach wiejskich,
- przebudowie otoczenia rolnictwa i rozwoju infrastruktury handlowej (giełdy, rynki, hurtowe), finansowej, doradczej, technicznej i społecznej,
- pobudzaniu przedsiębiorczości i popieraniu wybranych dziedzin rolnictwa m.in. poprzez wdrażanie postępu biologicznego i technologicznego, kreowanie prozdrowotnej polityki żywnościowej,
- poszukiwaniu nowych rynków zbytu dla towarów żywnościowych na rynkach światowych m.in. poprzez integrację łańcucha żywnościowego, czyli dostosowanie produktów rolnych do wymogów przemysłu przetwórczego i handlu,
- prowadzeniu polityki prodochodowej zapewniającej stabilizację gospodarstwom rolnym (poprzez reformę systemu podatkowego, ulgi podatkowe, linie kredytowe wspomagające tworzenie miejsc pracy na wsi,
- dostosowaniu gospodarki żywnościowej do wymogów integracji z Unią Europejską.

Kwestie podnoszone przez Komisję Europejską w odniesieniu do sektora finansowego, a dotyczące rozwoju transakcji bezgotówkowych, prywatyzacji banków i ich wzmocnienia kapitałowego, zwiększenia liczby spółek na giełdzie papierów wartościowych, są dostrzegane przez Rząd, który podjął w tym zakresie szereg działań. Nowa ustawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi, która weszła w życie z końcem 1997 r., doprowadziła do dalszej harmonizacji polskiego ustawodawstwa dotyczącego rynku kapitałowego z regulacjami prawa wspólnotowego. Przewiduje ona możliwość świadczenia usług maklerskich przez zagraniczne podmioty poprzez oddziały i przedstawicielstwa. Jednocześnie już obecnie istniejące w Polsce domy maklerskie spełniają wymogi kapitałowe zgodnie z dyrektywą wspólnotową. Dalsze działania Rządu będą ukierunkowane na konsolidację i wzmocnienie sektora finansowego, aby mógł efektywnie funkcjonować w ramach rynku wewnętrznego po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE.

W związku z aspiracjami Polski do uzyskania w dalszej perspektywie członkostwa w unii gospodarczej i walutowej, podejmowane są stopniowe działania zmierzające do zmiany prawnych warunków funkcjonowania banku centralnego. W szczególności z nowych przepisów Konstytucji RP oraz Ustawy o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r. wynika, iż kwestia niezależności banku centralnego oraz możliwość prowadzenia przez NBP polityki pieniężnej uległa jakościowej zmianie, której kierunek wyznaczają zasady określone w Traktacie z Maastricht. Konsekwencją tego jest m.in. wprowadzenie zakazu finansowania przez NBP deficytu budżetowego. wszystkie dotychczasowe średniookresowe programy makroekonomiczne, a także projekt "Średniookresowej strategii finansowej na lata 1999-2001" oraz projekt długofalowej "Koncepcji strategii rozwoju gospodarczego", są zbieżne z celami stawianymi przed polityką gospodarczą, wynikającymi z Traktatu o Unii

Europejskiej, a dotyczącymi stabilności cen, ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego. Opracowywany jest program dochodzenia do unii gospodarczej i walutowej, który będzie gotowy w 1998 roku. Program ten będzie zawierać działania niezbędne do przekształcenia polskiej gospodarki, tak aby była w stanie trwale wypełniać fiskalne i monetarne kryteria Unii. Oznacza to m.in. nieodwracalność reformy systemu emerytalnego oraz dalsze usprawnienia systemu podatkowego.

Obecnie obowiązujący w Polsce system podatków od towarów i usług stworzony został w oparciu o główne zasady wspólnotowego prawa regulującego kwestie VAT. Niemniej jednak należy zgadzić się z opinią Komisji Europejskiej, że w pewnych dziedzinach system ten odbiega od zasad obowiązujących w UE. Dotyczy to przede wszystkim: możliwości zwrotu VAT podatnikom nie zarejestrowanym jako płatnicy VAT na terenie Polski oraz zakresu stosowania zwolnień z podatku VAT w zakresie podmiotowym jak i przedmiotowym. Występują niewątpliwie znaczne różnice między systemem polskiej akcyzy, a rozwiązaniami stosowanymi w krajach Unii. Dotyczy to w szczególności braku składów podatkowych.

Opinia Komisji Europejskiej odnośnie polityki regionalnej podnosi kwestię braku podstaw prawnych tej polityki; ograniczonego zakresu instrumentów finansowych służących realizacji polityki rozwoju regionalnego, braku określonej puli środków krajowych na współfinansowanie projektów otrzymujących środki z Funduszy Strukturalnych, a zwłaszcza braku jasno zdefiniowanych kompetencji urzędów centralnych w zakresie realizacji polityki regionalnej.

Wszystkie sformułowane przez Komisję Europejską uwagi i wnioski są przedmiotem uwagi Rządu. Podjęto szereg działań mających na celu przyspieszenie wdrożenia odpowiednich zasad i mechanizmów polityki regionalnej. W lipcu 1997 r. Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce zakończył prace nad raportem "Polityka strukturalna w perspektywie integracji z Unią Europejską", który zawiera szereg zaleceń dla Rządu przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 9 września 1997 roku. W tych rekomendacjach, zgodnie z wnioskami zawartymi w Avis, został położony nacisk na opracowanie zwartej, horyzontalnej polityki strukturalnej, analogicznie do funkcjonującej w krajach Unii Europejskiej. Polityka ta powinna sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi regionalnemu oraz stymulować zmiany relacji międzysektorowych i międzyproduktowych w takim kierunku, aby gospodarka była zdolna do stałego utrzymania pozycji konkurencyjnej. "Program wspierania rozwoju instytucji regionalnych, działających na rzecz transferu technologii" przyjęty przez Rząd ma służyć rozwojowi innowacyjności w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw przez intensyfikację transferu nowoczesnych proekologicznych technologii.

Został opracowany program decentralizacji funkcji państwa i związanych z tym reform społecznych z uwzględnieniem tych elementów polityki regionalnej WE, które zostały zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej.

Rząd podejmie prace nad projektami regulacji prawnych w sferze polityki regionalnej z uwzględnieniem postępującej decentralizacji funkcji państwa oraz opra-

kuje zintegrowany, wieloletni program rozwoju regionalnego Polski. Szybka realizacja opracowanych i zaakceptowanych przez Rząd czterech pilotażowych programów dla wybranych regionów powinna przyczynić się do usprawnienia wdrażania zasad i procedur wspólnotowej polityki regionalnej.

Została także przygotowana "Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju - Polska 2000 Plus" wpisująca się w przestrzeń europejską, tworząc tym samym podstawy dla współpracy z UE i jej krajami członkowskimi w ramach inicjatyw unijnych, w tym w ramach przedsięwzięcia pod nazwą "Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego".

### Ad. 3/

Rada Europejska na szczycie w Luksemburgu w grudniu 1997 r. przyjęła wzmocnioną strategię przedakcesyjną jako jeden z elementów Agendy 2000. Celem tej strategii jest udzielenie państwom stowarzyszonym praktycznej i finansowej pomocy we wprowadzaniu reform stanowiących konieczny warunek dla uzyskania członkostwa w UE. Strategia koncentruje się na głównych problemach, które zostały zidentyfikowane w Opiniach nt. wniosków krajów stowarzyszonych o członkostwo w UE, zwracając szczególną uwagę na następujące wymagania horyzontalne:

- wzmocnienie struktur administracyjnych i stworzenie warunków dla ich sprawnego funkcjonowania. Strategia podkreśla konieczność udzielenia pomocy przez WE w rozbudowie struktur administracyjnych i systemu sądownictwa zdolnych zapewnić przestrzeganie prawa oraz w szkoleniu specjalistów zwłaszcza w następujących dziedzinach: prawa, ceł, rachunkowości, kontroli budżetu, ochrony środowiska, telekomunikacji, inspekcji weterynaryjnej i fitosanitarnej, kontroli technicznej, statystyce, energetyce. Powinny zostać rozbudowane odpowiednie struktury dla zwalczania nielegalnej imigracji, przemytu narkotyków, walki z międzynarodowymi grupami przestępczymi.

- wdrożenie wspólnotowych standardów do działalności przedsiębiorstw. Dotyczy to głównie takich kwestii jak: warunki pracy, transport, energia, obrót produktami żywnościowymi, kontrola procesów produkcyjnych, stosowanie uczciwych praktyk handlowych. Stosowanie przez przedsiębiorstwa takich standardów pozwoli im zwiększyć konkurencyjność i osiągnąć zdolność funkcjonowania w ramach wewnętrznego rynku Unii Europejskiej.

Strategia zakłada, że dla pomyślnego przebiegu procesu akcesyjnego niezbędne jest stworzenie odpowiednich ram prawnych i organizacyjnych dla kształtowania wspólnych działań Komisji i państw stowarzyszonych służących przygotowywaniu programów dostosowawczych i wdrażania określonych w nich zadań. Służy temu koncepcja "Partnerstwa dla Członkostwa", lepsze wykorzystanie procedur przyjętych w Układzie Europejskim oraz udział krajów stowarzyszonych w programach wspólnotowych i mechanizmach funkcjonowania *acquis*.

Dokument "Partnerstwo dla członkostwa" został przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 25 marca 1998 r.

Pełny dokument "Partnerstwa", oprócz listy priorytetów krótko- (1998 rok) i średniookresowych, zawiera również aneks, w którym streszczone zostały wszystkie rekomendacje z Opinii Komisji Europejskiej na temat wniosku o członkostwo w UE. W opinii Komisji nie są to priorytety, a jedynie zalecenia pewnych działań. Wynika z tego, iż Polska będzie musiała w nadchodzących latach podjąć kompleksowe działania dostosowawcze (nie tylko te średniookresowe, które Unia Europejska zamierza wesprzeć finansowo), aby przygotować się w jak największym stopniu do przyjęcia praw i obowiązków wynikających z członkostwa.

"Partnerstwo dla członkostwa" zawiera także koncepcję ujęcia w jednolite ramy finansowania służącego wdrażaniu priorytetów dostosowawczych. Służą temu nowe zasady funkcjonowania PHARE oraz nowe struktury zarządzania pomocą finansową. Podstawowym elementem "Partnerstwa dla członkostwa" jest Memorandum Finansowe. Oba te dokumenty zastępują dokumenty programowe, które były dotychczas stosowane przez program PHARE. Środki pomocowe stanowią tylko jedno ze źródeł finansowania, dalsze środki pochodzą ze źródeł krajowych oraz kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych.

Cele określone w "Partnerstwie dla członkostwa" są realizowane w Polsce przy pomocy Programu Przygotowania do Członkostwa w UE. Komisja będzie regularnie przedstawiać Radzie Europejskiej raport o wynikach osiągniętych realizacji celów określonych w "Partnerstwie dla członkostwa" i NPPC. Pierwszy raport zostanie przygotowany w końcu 1998 roku. Od postępu w realizacji priorytetów uzależnione będzie finansowanie ze środków Wspólnoty. Ta zasada warunkowości - zawarta w memorandum Finansowym - oznacza ona, że przyznawanie pomocy finansowej uwarunkowane jest przestrzeganiem zasad demokracji i prawa oraz osiągnięciem postępu w realizacji ustalonych priorytetów.

Dodatkowymi instrumentami, które - oprócz NPPC - przygotowują do członkostwa są: "Wspólna ocena priorytetów polityki gospodarczej", "Pakt przeciw zorganizowanej przestępczości" oraz "Harmonogram dochodzenia do rynku wewnętrznego" (Road Map).

"Harmonogram" jest dokumentem roboczym Komisji Europejskiej przedstawiającym metodę, za pomocą której priorytety dotyczące rynku wewnętrznego powinny być ujęte w NPPC. Zwraca się przy tym uwagę na odpowiednie przygotowanie tzw. użytkowników końcowych rynku wewnętrznego oraz podnoszenie jakości instytucji i kwalifikacji kadr zapewniających efektywne wdrożenie prawa wspólnotowego.

#### AD. 4/

Program PHARE jest podstawowym instrumentem wzmocnionej strategii przedczłonkowskiej. Pierwszoplanowym celem PHARE jest wsparcie przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej poprzez koncentrację pomocy finansowej na przejmowaniu wspólnotowego dorobku prawnego, a w szczególności, na priorytetach zidentyfikowanych w "Partnerstwie dla Członkostwa" oraz w Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w UE. Co roku Komisja Europejska podpisuje z Polską Memorandum Finansowe, w którym strona polska zobowiązuje się do realizacji określonych priorytetów wskazanych w NPCC, a wynikających z "Partnerstwa dla członkostwa", a Komisja podejmuje zobowiązanie do finansowego wsparcia ich realizacji. Oprócz krajowego programu PHARE Polska będzie korzystać w nadchodzących latach z programów wielonarodowych bezpośrednio związanych z dostosowaniem do wspólnotowego *acquis*.

W programowaniu wspólnotowej pomocy finansowej będą brane pod uwagę priorytety i terminy ich realizacji ujęte w NPCC. Od roku 1998 pomoc finansowa ze środków PHARE będzie przeznaczona na następujące działania:

- budowa instytucji (około 30% rocznej alokacji PHARE): wspieranie instytucji demokratycznych, umacnianie rządów prawa, administracji publicznej i jednostek sektora użyteczności publicznej w celu zbudowania koniecznych struktur instytucjonalnych i administracyjnych i wykszolenia kadr potrzebnych dla wdrażania *acquis*.

- wspieranie inwestycji (około 70% alokacji rocznej): dostosowanie polskiej infrastruktury do standardów prawa wspólnotowego. Pomoc ta koncentrować się będzie na:

- I. działaniach strukturalnych obejmujących w szczególności restrukturyzację rolnictwa, rozwój regionalny oraz inwestycje w kapitał ludzki;

- II. dostosowaniu do norm wspólnotowych w szczególności w odniesieniu do ochrony środowiska, rolnictwa, przemysłu, bezpieczeństwa i higieny pracy, transportu oraz telekomunikacji;

- III. współfinansowaniu dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych;

- IV. wspieraniu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

Kolejne alokacje PHARE będą ściśle związane z realizacją przez Polskę zobowiązań zawartych w Programie Przygotowania do Członkostwa.

Zgodnie z propozycją Komisji, po roku 2000, poza PHARE, pomoc przedczłonkowska zostanie wzmocniona poprzez coroczne dodatkowe wypłaty z przeznaczeniem na rozwój rolnictwa i na pomoc strukturalną zbliżoną do Funduszu Spójności.

Poza środkami z funduszu PHARE Polska będzie finansować realizację priorytetów dostosowawczych z własnego budżetu oraz z kredytów międzynarodowych instytucji finansowych takich jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) i Bank Światowy. Bezzwrotna pomoc z PHA-

RE ma być katalizatorem dla kredytów z powyższych instytucji, które będą służyć przede wszystkim realizacji dużych projektów inwestycyjnych.

Pomoc finansowa ze strony Unii Europejskiej będzie uzależniona od realizacji zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego jak również od stałego postępu w wypełnianiu przez Polskę kryteriów członkostwa określonych przez Radę Europejską w Kopenhadze.

Reasumując, należy podkreślić, iż w odróżnieniu np od Ministerstwa Rolnictwa, Sprawiedliwości czy Spraw Zagranicznych, odpowiadających za konkretny odcinek życia społeczno-gospodarczego kraju, UKIE jest koordynatorem, zwornikiem działań na rzecz zintegrowania Polski ze strukturami europejskimi. Same działania mają zaś miejsce na wszystkich poziomach administracji centralnej i lokalnej, państwowej i samorządowej, prywatnej czyli gospodarczej: prowadzenie gospodarstw domowych i jednostek gospodarczych. Innymi słowy, integracja dotyczy każdego obywatela, na każdym stanowisku. Trawestując znane powiedzenie gen. de Gaulle'a, że trudno jest rządzić krajem, który zna 300 gatunków sera śmiało można powiedzieć, że Polska znająca 50 gatunków innego produktu, jest równie trudnym krajem do rządzenia czyli koordynacji.

## STOLICE POWIATÓW I REGIONÓW STOPIEŃ PRZYGOTOWANIA MIAST POLSKICH DO NOWYCH RÓL

Zbiorowości ludzkie występują zawsze w jakiejś relacji do przestrzeni, która jest przezeń zamieszkiwana, kształtowana i użytkowana. W strukturze osadnictwa szczególną rolę odgrywają ośrodki miejskie – integrujące otaczający je teren (określany jako: zaplecze, strefa wpływu, zasięg oddziaływania). Oferowane przez miasto wartości mają bowiem charakter ponadlokalny, a miejskie centrum stanowi symboliczną własność nie tylko mieszkańców samego miasta, ale także rozsianych wokół niego zbiorowości lokalnych, dla których jest ono stosunkowo łatwo dostępne.

Wszystko to sprawia, że rozproszona w mniejszych jednostkach sieć osadnicza skupia się w pewne społeczno-przestrzenne całości właśnie wokół miast. Niegdyś polegało to głównie na koniecznej wymianie dóbr, obecnie współzależność gospodarza nie jest już tak ścisła, jednak oddziaływanie miast w sferze społecznej i kulturowej nie tylko nie uległo zmniejszeniu, ale raczej się wzmogło. Upowszechniły się bowiem te potrzeby, których zaspokojenie jest możliwe dzięki instytucjom i urządzeniom zlokalizowanych w miastach.

W długoletniej historycznej tradycji ośrodkami więzi społeczno-gospodarczej, kulturalnej i politycznej były w Polsce stolice powiatów. Zlikwidowała je wprowadzona przez ekipę Gierka reforma administracyjna w 1975 r. Niewątpliwie przyczyniło się to nie tylko do podupadania małych ośrodków ponadlokalnych, ale przede wszystkim do stopniowego obumierania funkcjonalno-przestrzennych układów, które – niekiedy przez wieki kształtowane – brutalnie rozparcelowano pomiędzy nowe jednostki administracyjne.

Potrzeba przywrócenia ponadlokalnych układów podnoszona była z różnych stron od chwili rozpoczęcia społecznej dyskusji nad przekształceniami ustrojowymi kraju i koniecznością decentralizacji władzy. Fundamentem w budowie nowego ustroju terytorialnego było powstanie demokratycznie wybranych samorządów lokalnych. W efekcie reformy samorządowej z 1990 r. gminy nie tylko uzyskały osobowość

prawną, stając się właścicielem pewnego majątku, ale jednocześnie zostały obciążone zadaniami, które muszą rozwiązywać samodzielnie i na własny rachunek. Formalne upodmiotowienie gmin i nadanie im statusu "wspólnoty samorządowej" nie wywołało automatycznie zdolności do organizowania się, do samodzielności i zaradności. Przeciwnie, początkowo (jak wykazują badania z początku lat dziewięćdziesiątych) w znacznej części gmin nowe korzystne warunki prawno-ustrojowe zdawały się wyprzedzać proces zmian świadomości społecznej. Z czasem, w samorządach terytorialnych odstępowano od myślenia w starym stylu, coraz śmiej realizując funkcję gospodarza gminy. Władze samorządowe zaczęły odpowiadać przed wyborcami nie tylko za realizację zadań należących formalnie do ich obowiązków, ale za całokształt poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkańców w skali lokalnej. A przecież wiele spośród zadań gmin, które określono w ustawie o samorządzie terytorialnym, przekraczało ich możliwości nie tylko finansowe, ale także organizacyjne. Przeważnie nie wystarczało również oddolne współdziałanie kilku gmin (które na mocy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym mogły się łączyć w związki komunalne). Potrzeba kontynuacji reformy ustroju terytorialnego i powołania kolejnych stopni samorządu stawała się coraz bardziej oczywista i raczej nie mogła już być jawnie kwestionowana. Tym bardziej, że doświadczenia zagraniczne wykazywały, iż szybki rozwój ekonomiczny (np. Niemiec) byłby niemożliwy bez dobrze funkcjonującej administracji publicznej, w której szczególnie istotną rolę odegrały powiaty.

Dyskutowano natomiast kwestie liczby i wielkości powiatów (pod względem zaludnienia i powierzchni), różniących się w zależności od przyjmowania sprzecznych ze sobą zasad: bądź ekonomiczności i efektywności zarządzania, bądź bliskości instytucji w stosunku do obywatela. Pierwsza z nich – oparta na obliczeniach kosztów przypadających na jednego mieszkańca – skłania do tworzenia jednostek większych obszarowo, druga natomiast przemawia za mniejszymi jednostkami administracyjnymi. Instytucje powiatowe, skupiające odpowiednich specjalistów, powinny być jednak optymalnie wykorzystane, ale i dostępność do nich musi być dostateczna (np. możliwa w ciągu jednego dnia). Nade wszystko jednak konieczne było uwzględnienie uwarunkowań społeczno-przestrzennych; powiat powinien bowiem mieć wyraźne granice oraz rozwinięte centrum, w którym byłaby również skupiona administracja. (Specyficzne problemy, związane z podejściem do większych miast oraz ich włączaniem lub wyodrębnianiem z systemu powiatów, są tutaj pominięte).

Prezentowany tekst składa się z dwóch części, z których pierwsza zawiera próbę określenia społeczno-gospodarczego potencjału ośrodków miejskich przewidywanych na przyszłe siedziby powiatów w ich zróżnicowaniu regionalnym. W drugiej części scharakteryzowano (pod względem wyposażenia i siły oddziaływania) 12 poszczególnych ośrodków miejskich przewidywanych na stolice dużych regionów, a następnie – siedmiu innych miast aspirujących silniej lub słabiej do pełnienia takiej roli.

W opracowaniu wykorzystano materiały przygotowywane wcześniej przez autora dla byłego URM oraz dla MSWiA – przede wszystkim w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego (tzw. Banku Danych Lokalnych 1995 i 1996, Systemu GRA 1996 oraz roczników statystycznych). Ze względu na fakt, że trwają jeszcze prace nad podziałem obszaru Polski na powiaty, a ich liczba i struktura nie zostały formalnie zatwierdzone, w analizie wyposażenia ich ośrodków oparto się na podziale b. URM na 320 powiatów (bez miast wydzielonych), dokonując przy tym odpowiednich agregacji danych – bez odnoszenia się do konkretnych ośrodków powiatowych. Natomiast w części drugiej, dotyczącej miast kandydujących do miana stolic dużych wojewódzkich, potraktowano każde z nich indywidualnie, przedstawiając kolejno krótką charakterystykę potencjału 12 wytypowanych ośrodków regionalnych oraz siedmiu innych miast pretendujących do takiej roli.

## I. REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE POTENCJAŁU STOLIC PRZYSZŁYCH POWIATÓW

Dla określenia potencjału ośrodków miejskich przewidywanych na przyszłe siedziby powiatów, a następnie terytorialnego zróżnicowania w tym zakresie, posłużono się takimi elementami wyposażenia miast jak:

- infrastruktura instytucjonalna i administracyjna, czyli lokalizacja w poszczególnych miastach takich instytucji jak: urząd skarbowy, rejonowy urząd administracyjny, prokuratura, sąd rejonowy, zakład ubezpieczeń społecznych, rejon straży pożarnej);
- wybrane instytucje edukacyjne i kulturalne (licea ogólnokształcące, liczba nauczycieli w liceach, zatrudnienie w edukacji; zasoby biblioteczne);
- ochrona zdrowia (szpitale, łóżka szpitalne, poradnie specjalistyczne, lekarze i dentyści)
- elementy infrastruktury handlowo-usługowej (sklepy, stałe targowiska, baza hotelowo-noclegowa);
- rynek pracy, liczba podmiotów gospodarczych oraz rozwój przedsiębiorczości.

### INFRASTRUKTURA INSTYTUCJONALNO-ADMINISTRACYJNA

Większość miast przewidywanych na stolicę przyszłych powiatów jest wyposażona w odpowiednią infrastrukturę instytucjonalną. Ponad dwie trzecie spośród nich stanowi siedzibę urzędu rejonowego, urzędu skarbowego oraz prokuratury (po 69

proc.), sądu rejonowego i zakładu ubezpieczeń społecznych (po 68 proc.), straży pożarnej (66 proc.).

W 143 przyszłych ośrodkach powiatowych, czyli w prawie 45 proc. ogólnej ich liczby, znajdują się obecnie siedziby wszystkich powyższych urzędów i instytucji. Interesujące jest wszakże zróżnicowanie regionalne pod omawianym względem. Wśród ośrodków przewidywanych na siedziby powiatów stosunkowo największy odsetek w pełni wyposażonych w wymienione wyżej instytucje spotykamy w regionach "ściany wschodniej", zwłaszcza na Ziemi Lubelskiej (gdzie aż trzy czwarte miast powiatowych stanowi obecnie siedziby wyżej wymienionych instytucji), a także na Ziemi Białostockiej i w Małopolsce Wschodniej (gdzie dotyczy to ponad połowy ośrodków). Najgorzej jest natomiast pod tym względem na Warmii i Mazurach, w którym to regionie tylko 30 proc. miast przewidywanych na siedziby powiatów posiada już obecnie wszystkie powyższe instytucje. Nieco tylko lepsza sytuacja (poniżej 40 proc. ośrodków kompletnie wyposażonych w omawiane urzędy) występuje w regionach: krakowskim, katowickim i szczecińskim.

Z drugiej strony, prawie co czwarty ośrodek miejski, przewidywany na stolicę powiatu, stanowi siedzibę dwóch lub mniej spośród sześciu instytucji lub urzędów: rejonu administracyjnego, urzędu skarbowego, prokuratury i sądu rejonowego, zakładu ubezpieczeń społecznych oraz rejonowej straży pożarnej. I w tym zakresie odnotowuje się istotne zróżnicowanie regionalne. Stosunkowo najwięcej do nadrobienia jest w regionie łódzkim, gdzie opisana sytuacja dotyczy ponad 40 proc. przyszłych siedzib powiatów. Gorzej niż średnio jest również na Mazowszu, Warmii i Mazurach oraz na Górnym Śląsku (chodzi tu zwłaszcza o miasta obecnych województw: bielskiego, skierniewickiego, ostrołęckiego, które są stosunkowo słabo wyposażone w infrastrukturę administracyjną)

### WYBRANE INSTYTUCJE EDUKACYJNE I KULTURALNE

W analizie potencjału edukacyjnego i kulturalnego wykorzystano informacje na temat istnienia liceów ogólnokształcących, liczby nauczycieli w liceach, ogółu zatrudnionych w edukacji oraz wielkości zasobów bibliotecznych.

W przeciętnym mieście przewidywanym na stolicę przyszłego powiatu znajdują się 4 licea ogólnokształcące; a średnia liczba nauczycieli w liceach wynosi 84, natomiast ogólna liczba zatrudnionych w edukacji osiąga przeciętnie wielkość 1665 osób. W niektórych ośrodkach (3 przypadki) nie ma w ogóle liceum ogólnokształcącego, a w prawie połowie znajduje się tylko jedna tego rodzaju placówka oświatowa. Taka sytuacja ma miejsce w większości ośrodków powiatowych w regionach Polski północnej, natomiast stosunkowo najkorzystniej omawiany wskaźnik kształtuje się na Ziemi Lubelskiej, a następnie na Górnym Śląsku i Ziemi Łódzkiej.

W regionach Polski północnej (Warmia i Mazury, Pomorze Zachodnie i Nadwiślańskie) w większości przyszłych ośrodków powiatowych liczba nauczycieli w

liceach nie przekracza 30 osób, podczas gdy na Ziemi Lubelskiej i w Małopolsce taka niekorzystna sytuacja występuje trzykrotnie rzadziej.

Bardzo silnie zróżnicowane jest wyposażenie stolic powiatów w takie placówki oświatowo-kulturalne, jakimi są biblioteki, przy czym jako miernik zastosowano wielkość zasobów bibliotecznych. Okazało się, że w co trzecim ośrodku pretendującym

do roli siedziby powiatu wielkość zasobów bibliotecznych nie przekracza 60 tys. woluminów. Stosunkowo najrzadziej stan taki odnotowuje się na Górnym Śląsku (7 proc. ośrodków); po przeciwnej natomiast stronie znajduje się Ziemia Białostocka (53 proc.), a także Pomorze Nadwiślańskie i Mazowsze (gdzie ponad 40 proc. miast powiatowych posiada tak skromne zasoby biblioteczne).

## OCHRONA ZDROWIA

Dla określenia poziomu wyposażenia miast w infrastrukturę ochrony zdrowia posłużono się takimi miernikami jak: liczba szpitali i łóżek szpitalnych oraz poradni specjalistycznych, a następnie liczba lekarzy i dentystów.

Prawie wszystkie przyszłe ośrodki powiatowe są wyposażone w szpital; przeciętna liczba łóżek szpitalnych wynosi ponad 550 na jedno miasto powiatowe. Około 10 ośrodków nie posiada jednak szpitala, a dotyczy to zwłaszcza kilku miast przewidywanych na siedziby powiatów w regionach Pomorza Zachodniego i Nadwiślańskiego, a także Mazowsza.

Znaczna część omawianych placówek lecznictwa zamkniętego to szpitale małe; w co czwartym przyszłym ośrodku powiatowym liczą one poniżej 200 łóżek. Stosunkowo większe jednostki (powyżej 300 łóżek szpitalnych) występują na Ziemi Lubelskiej i Łódzkiej oraz w Małopolsce, gdzie posiada je ponad 70 proc. przewidywanych ośrodków powiatowych. Najgorzej jest pod tym względem na Warmii i Mazurach oraz na Pomorzu Zachodnim (gdzie odsetki te wynoszą 20–26 proc.).

Ponad połowa analizowanych miast (54 proc.) nie posiada poradni specjalistycznych. Znacznie częściej ma to miejsce w północnej części Polski, zwłaszcza na Warmii i Mazurach (80 proc.), natomiast relatywnie lepsza jest sytuacja w regionach południowo-wschodnich, gdzie w poradni specjalistyczne jest wyposażona większość (prawie dwie trzecie) ośrodków typowanych na miasta powiatowe.

Podobnie kształtuje się zróżnicowanie w zakresie liczby lekarzy pracujących w ośrodkach powiatowych poszczególnych regionów. O ile w całym kraju wśród miast, przewidywanych na siedziby powiatów, 38 proc. posiada powyżej stu lekarzy, o tyle na Górnym Śląsku i w Małopolsce odsetek ten wynosi ponad 60 proc., a z drugiej natomiast strony na Warmii i Mazurach zaledwie 10 proc..

Największe niedobory w omawianej sferze, polegające na posiadaniu w potencjalnym ośrodku powiatowym poniżej 30 lekarzy, występują najczęściej na Pomorzu Zachodnim (26 proc.). Tego rodzaju niekorzystna sytuacja prawie nie występuje w Wielkopolsce, na Ziemi Lubelskiej oraz w Małopolsce.

Silnie zróżnicowana jest także dostępność usług dentystycznych, okazuje się bowiem, że aż w 42 proc. potencjalnych siedzib powiatów pracuje mniej niż 10 dentystów, a prawie w co siódmym ośrodku jest zaledwie pięciu lub mniej lekarzy stomatologów. Z tak drastycznym niedoborem mamy do czynienia przede wszystkim na Pomorzu Nadwiślańskim oraz na Mazowszu, gdzie dotyczy to co piątego projektowanego powiatu, natomiast prawie wcale nie odnotowuje się takiego niedoboru dentystów w ośrodkach powiatowych na Górnym Śląsku i Ziemi Lubelskiej.

## ELEMENTY INFRASTRUKTURY HANDLOWO-USŁUGOWEJ

Niemalże znaczenie dla obsługi otaczającego obszaru przez przyszłe miasta ma ich wyposażenie w infrastrukturę handlowo-usługową. Część ośrodków powiatowych ma charakter małych miast o niezbyt bogatej ofercie handlowo-usługowej. 17 proc. spośród nich posiada poniżej 150 sklepów, przy czym stosunkowo rzadziej taka sytuacja występuje w Wielkopolsce i na Górnym Śląsku (7–8 proc.), natomiast dość często na obszarze "ściany wschodniej" (Ziemia Białostocka i Małopolska Wschodnia – po 27 proc.).

Ważnym wyposażeniem przyszłych miast powiatowych są stałe targowiska. W przeciętnym mieście aspirującym do roli ośrodka powiatowego ich liczba zbliża się do czterech. Prawie 30 proc. analizowanych miast posiada jednak nie więcej niż jedno targowisko. Relatywnie częściej niedostatek targowisk występuje w ośrodkach miejskich takich regionów jak: Pomorze Zachodnie oraz Warmia i Mazury (ponad połowa). W nieco częściej niż co czwartym ośrodku jest natomiast powyżej czterech targowisk stałych. Najczęściej ma to miejsce w regionach położonych przy wschodniej granicy państwa: na Ziemi Lubelskiej (47 proc.) i w Małopolsce Wschodniej (36 proc.), a następnie na Pomorzu Zachodnim i Górnym Śląsku (po 32 proc.).

Możliwości pełnienia pewnych funkcji przez miasta determinowane są poziomem ich wyposażenia w hotele i miejsca noclegowe. Co czwarty ośrodek powiatowy posiada nader skromną bazę noclegową (poniżej 50 miejsc). Szczególnie dotkliwy niedobór w tym zakresie dotyczy miast centralnej Polski: Mazowsza (41 proc.) oraz Ziemi Łódzkiej (33 proc.). Zdecydowanie najlepiej prezentuje się natomiast wyposażenie w miejsca noclegowe miast Warmii i Mazur, gdzie ponad co trzeci ośrodek powiatowy oferuje powyżej 500 miejsc noclegowych.

## RYNEK PRACY I PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Szczególne znaczenie – w aspekcie społeczno-demograficznym – ma poziom gospodarczego rozwoju danego ośrodka. W próbie jego określenia zastosowano takie mierniki jak: ogólna liczba zatrudnionych w mieście świadcząca o rozmiarach oferty pracy,

liczba podmiotów gospodarczych oraz liczba osób fizycznych zarejestrowanych w systemie REGON jako prowadzące indywidualną działalność gospodarczą.



W częściej niż co trzecim analizowanym mieście powiatowym zatrudnienie przekracza liczbę 10 tys. Sytuacja taka w największym stopniu występuje na Górnym Śląsku (61 proc.), a następnie na Ziemi Łódzkiej i w Małopolsce Wschodniej (ponad 50 proc.). Najmniejszy udział ośrodków o tak bogatej ofercie zatrudnienia występuje na Warmii i Mazurach (15 proc.) i Ziemi Białostockiej (20 proc.).

Co dziesiąte przyszłe miasto powiatowe oferuje mniej niż 3 tys. miejsc pracy. Zupełnie nie dotyczy to Wielkopolski, a w znikomym stopniu występuje na Górnym i Dolnym Śląsku, Ziemi Lubelskiej i w Małopolsce, natomiast ubóstwo rynku pracy.

w przyszłych ośrodkach powiatowych szczególnie upowszechnione jest na Ziemi Białostockiej (27 proc.), Pomorzu Zachodnim (21 proc.) oraz Mazowszu (19 proc.).

Niedostatek lub bogactwo ofert pracy związane są ściśle z liczbą podmiotów gospodarczych działających na danym terenie. Ponad dwie trzecie badanych miast może poszczycić się działalnością gospodarczą więcej niż 1000 firm, a w największym stopniu dotyczy to miast powiatowych Wielkopolski (83 proc.) i Górnego Śląska (82 proc.). Z drugiej zaś strony sytuacja taka odnosi się do mniej niż połowy przyszłych miast powiatowych Ziemi Białostockiej i Pomorza Zachodniego charakteryzujących się najmniejszymi rozmiarami zatrudnienia.

Stosunkowo duże nasilenie się inercji społeczno-gospodarczej, określone niskim poziomem przedsiębiorczości (poniżej 500 osób fizycznych prowadzących indywidualną działalność gospodarczą) występuje w potencjalnych miastach powiatowych Małopolski Wschodniej (36 proc.) oraz Warmii i Mazur (25 proc. – wobec 13 proc. średnio dla Polski).

W prawie co trzecim spośród przyszłych miast powiatowych indywidualna przedsiębiorczość osiąga rozmiary bardzo znaczące – powyżej 2 tys. osób fizycznych zarejestrowanych w systemie REGON jako prowadzące indywidualną działalność gospodarczą. Szczególne nasilenie tego rodzaju aktywności występuje na Górnym Śląsku i Ziemi Łódzkiej (obejmując w tych regionach większość przyszłych miast powiatowych)

## **II. POTENCJAŁ OŚRODKÓW MIEJSKICH PRZEWIDYWANYCH NA STOLICE REGIONALNE ORAZ PRETENDUJĄCYCH DO PEŁNIENIA TAKIEJ ROLI**

Przyjęto, że dla określenia potencjału miast, kandydujących do miana stolic dużych wojewódzkich, zasadnicze znaczenie mają takie czynniki jak: liczba ludności, wyposażenie w instytucje kulturalne, naukowe, finansowe, organizacje wspierania przedsiębiorczości, wysokość dochodów własnych miast, wyposażenie w infra-

strukturę ochrony zdrowia oraz zlokalizowanie siedzib ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

Poniżej przedstawiona jest krótka charakterystyka potencjału poszczególnych ośrodków miejskich przewidywanych na stolice 12 dużych województw (Białystok, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław), a następnie siedmiu innych miast wykazujących silniejsze lub słabsze aspiracje do pełnienia roli stolicy regionu (Bydgoszcz, Bielsko-Biała, Częstochowa, Kielce, Opole, Radom, Toruń).

### **BIAŁYSTOK**

W stosunku do rozwiniętych aglomeracji miejskich w Polsce Białystok posiada istotnie mniejszy potencjał ludnościowy. Jest również relatywnie słabiej wyposażony w instytucje kulturalne, zwłaszcza o charakterze i zasięgu regionalnym (pod względem liczby stacji radiowo-telewizyjnych plasuje się w końcu trzeciej dziesiątki miast polskich).

Stanowi niezbyt silny ośrodek naukowy, aczkolwiek posiada już (nowy) uniwersytet, politechnikę oraz akademię medyczną. Ze stosunkowo niewielką liczbą studentów (18 miejsce w kraju) współwystępuje pewien niedostatek własnej kadry naukowej – zwłaszcza pracowników naukowo-badawczych.

Poziom przedsiębiorczości w Białymstoku jest nieco niższy od przeciętnego w wielkich miastach. Stosunkowo niewielka jest również liczba instytucji i organizacji powołanych dla jej wspierania: izb gospodarczych, banków, a zwłaszcza hoteli (27 miejsce wśród polskich miast). Stosunkowo mniejsze niż gdzie indziej są także dochody własne miasta mierzone zarówno bezwzględnie, jak i przede wszystkim wskaźnikiem na 10 tys. mieszkańców (pod tym względem Białystok plasuje się w końcu czwartej dziesiątki miast w Polsce).

Nieco gorsze, w stosunku do rozwiniętych aglomeracji miejskich, jest wyposażenie Białegostoku w dziedzinie ochrony zdrowia (zasoby kadrowe i instytucjonalne miasta w tym zakresie plasują go na 10 miejscu w Polsce).

Białystok pełni jednak w północno-wschodniej Polsce rolę ośrodka regionalnego, stanowiąc siedzibę licznych ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

### **GDAŃSK**

Potencjał ludnościowy Gdańska jest zbliżony do występującego w innych rozwiniętych aglomeracjach miejskich w Polsce. Wyższe od przeciętnego jest w Gdańsku wyposażenie w instytucje kulturalne; pod względem liczby teatrów, a także instytucji muzycznych plasuje się w ścisłej czołówce polskich miast (3–4 miejsce). Stanowi on również dość silny ośrodek naukowy, posiadający uniwersytet, politechnikę i inne uczelnie specjalistyczne ze znacznymi zasobami własnej kadry zarówno nauczycieli akademickich, jak i pracowników naukowo-badawczych (6–7 miejsce wśród polskich miast).

Z niezbyt wysokim poziomem przedsiębiorczości współwystępuje w Gdańsku dość znaczna liczba instytucji i organizacji dla jej wspierania (5–7 lokata w kraju). Miasto posiada wysokie dochody własne, w szczególności mierzone wskaźnikiem na 10 tys. mieszkańców (drugie miejsce po Warszawie), natomiast wyposażenie w zakresie ochrony zdrowia jest nieznacznie gorsze niż w innych rozwiniętych aglomeracjach miejskich (7–8 miejsce w Polsce).

Gdańsk plasuje się w czołówce miast polskich (6 lokata) pełniących faktycznie rolę ośrodka regionalnego, w którym zlokalizowane są liczne siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

## KATOWICE

Pod względem liczby mieszkańców Katowice plasują się na 10 miejscu w Polsce, ale zasoby ludzkie pobliskich dużych ośrodków miejskich stanowią łącznie szczególnie duży potencjał, z którego specyfiką mogą się wiązać zarówno szanse, jak i zagrożenia dla funkcjonowania i rozwoju.

Katowice charakteryzują się dobrym wyposażeniem w instytucje kulturalne, zwłaszcza o zasięgu regionalnym (4 miejsce w kraju pod względem liczby stacji radiowo–telewizyjnych). Stanowią również silny ośrodek naukowy, posiadający zarówno uniwersytet, jak i inne uczelnie z bogatymi zasobami nauczycieli akademickich i pracowników naukowo–badawczych. Należy przy tym podkreślić, że zasoby infrastrukturalne Katowic wzbogacone są instytucjami zlokalizowanymi w innych pobliskich ośrodkach miejskich.

Miasto charakteryzuje się ponadprzeciętnym poziomem przedsiębiorczości, a także wyposażenia w służące jej wspieraniu instytucje i organizacje, w tym zwłaszcza: izby gospodarcze i banki (3 miejsce w Polsce) oraz hotele (5 lokata). Niezbyt wysoki jest natomiast poziom dochodów własnych miasta (zwłaszcza w przeliczeniu na 1 mieszkańca).

W Katowicach odnotowuje się niezłe wyposażenie w zakresie ochrony zdrowia (6 miejsce w kraju pod względem zasobów zarówno kadrowych, jak i materialnych).

Katowice plasują się w pierwszej piątce miast polskich pełniących rolę faktycznego ośrodka regionalnego – jako siedziby prawie wszystkich ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

## KRAKÓW

Kraków jest trzecim co do wielkości miastem w Polsce. Stanowi on szczególnie silny ośrodek miejski o randze międzynarodowej, aczkolwiek wyposażenie w instytucje kulturalne – w aspekcie ilościowym – zbliżone jest tam do przeciętnego dla miejskich aglomeracji (5 miejsce pod względem liczby teatrów, a dopiero 8 pod względem liczby stacji radiowych i telewizyjnych).

Kraków stanowi ważne centrum naukowe z wyjątkowo bogatymi zasobami instytucjonalnymi oraz kadry zarówno dydaktycznej, jak i naukowo–badawczej (ustępując pod tymi względami tylko Warszawie).

Z dość wysokim poziomem przedsiębiorczości zbieżne jest występowanie w mieście dużej liczby instytucji i organizacji powołanych dla wspierania biznesu, zwłaszcza fundacji i stowarzyszeń oraz instytucji finansowych (w każdej z tych dziedzin większy potencjał ma tylko Warszawa). W Krakowie istnieje stosunkowo najlepsza baza hotelowa. Wysokie są dochody własne miasta. Kraków charakteryzuje się dobrym wyposażeniem w zakresie ochrony zdrowia, zajmując 2 miejsce w Polsce pod względem liczby łóżek szpitalnych, a trzecie w zakresie kadry medycznej.

Będąc jednym z najważniejszych miast w Polsce, Kraków jest ważnym ośrodkiem regionalnym, w którym umiejscowione są niemal wszystkie siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

## LUBLIN

Pod względem potencjału ludnościowego Lublin znajduje się na 9 miejscu w Polsce. Nieco lepsze lokaty zajmuje pod względem wyposażenia w instytucje kulturalne (zwłaszcza w teatry oraz stacje radiowe i telewizyjne).

Lublin jest silnym ośrodkiem naukowym, posiadającym dwa uniwersytety, ale także inne uczelnie (m. in. politechnikę oraz akademię medyczną), ze znacznymi zasobami własnej kadry naukowej, zwłaszcza nauczycieli akademickich. Pod względem liczby studentów Lublin zajmuje 5 miejsce w Polsce.

Z niezłym wyposażeniem w niektóre instytucje wspierania biznesu (7 lokata pod względem liczby instytucji finansowych oraz hoteli) współwystępuje niezbyt wysoki poziom przedsiębiorczości oraz rozwoju izb gospodarczych. Relatywnie niskie są również dochody własne miasta, zwłaszcza mierzone wskaźnikiem na 10 tys. mieszkańców.

Wyposażenie w zakresie ochrony zdrowia Lublina plasuje go w końcu pierwszej dziesiątki miast polskich, przy czym stosunkowo dobra jest sytuacja kadrowa (7 miejsce pod względem liczby lekarzy).

Lublin znajduje się w czołówce miast polskich (7 miejsce) pełniących rolę siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

## ŁÓDŹ

Łódź jest drugim miastem w Polsce pod względem potencjału ludnościowego. Charakteryzuje się dobrym wyposażeniem w instytucje kulturalne (zwłaszcza teatry dramatyczne i muzyczne). Stanowi również silny ośrodek naukowy, posiadający uniwersytet, politechnikę i akademię medyczną oraz inne specjalistyczne wyższe uczelnie, z bogatymi zasobami kadry naukowo–dydaktycznej (5 miejsce w Polsce) i znaczącą liczbą studentów (7 miejsce).

Z dość wysoką przedsiębiorczością współwystępuje w Łodzi niezłe wyposażenie w różnorodne instytucje i organizacje powołane dla jej wspierania. Wysokie



(drugie co do wielkości w kraju) są – mierzone bezwzględnie – dochody własne miasta, ale po przeliczeniu na 1 mieszkańca plasują Łódź w trzeciej dziesiątce dotychczasowych miast wojewódzkich.

Bardzo dobre jest wyposażenie miasta w dziedzinie ochrony zdrowia; pod względem liczby szpitali oraz liczby lekarzy Łódź ustępuje miejsca jedynie Warszawie.

Wśród miast pełniących rolę siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych Łódź znajduje się na miejscu ósmym.

## OLSZTYN

Potencjał społeczno-gospodarczy Olsztyna wyraźnie odbiega od poziomu rozwiniętych aglomeracji. Dotyczy to zarówno liczby ludności, jak i wszelkiego rodzaju wyposażenia miasta.

Słabe wyposażenie Olsztyna w instytucje kulturalne plasuje go w trzeciej dziesiątce polskich miast pod względem liczby teatrów, a na 16 pozycji ze względu na działalność radiowo-telewizyjną.

Olsztyn nie jest również zbyt silnym ośrodkiem naukowym. Rozmiary kadry naukowo-dydaktycznej dają Olsztynowi 11 miejsce w kraju, ale pod względem liczby studentów zajmuje on już miejsce 16.

Z dość dobrym poziomem przedsiębiorczości w mieście nie współwystępuje odpowiednio rozwinięte instytucjonalne i organizacyjne wsparcie. Pod względem liczby banków lub izb gospodarczych Olsztyn nie mieści się w pierwszej dwudziestce polskich miast. Podobnie kształtuje się jego miejsce w zakresie wielkości dochodów własnych, zarówno mierzonych bezwzględnie, jak i za pomocą wskaźnika na 1 mieszkańca.

Olsztyn odstaje – w stosunku do rozwiniętych aglomeracji – pod względem wyposażenia w zakresie ochrony zdrowia – zarówno instytucjonalnego, jak i kadrowego (zajmując pozycję 14–15).

Stanowiąc siedzibę znacznej części ponadwojewódzkich podziałów specjalnych, Olsztyn zajmuje 13 miejsce wśród wyrangowanych w tym aspekcie ośrodków regionalnych.

## POZNAŃ

Piąte co do wielkości miasto w Polsce jest znaczącym w skali kraju ośrodkiem kulturalnym, którego wyposażenie w tego rodzaju instytucje daje Poznaniowi 5–6 miejsce w kraju. Poznań jest bardzo silnym ośrodkiem naukowym, trzecim w Polsce pod względem liczby wyższych uczelni, studentów oraz jednostek badawczo-rozwojowych, a czwartym – pod względem zasobów kadry naukowej.

Bardzo wysoki poziom przedsiębiorczości współwystępuje z istnieniem znacznej liczby instytucji i organizacji dla wspierania biznesu, zwłaszcza izb gospodarczych (2 miejsce w kraju), instytucji finansowych (5 miejsce) oraz bazy hotelowej (4 pozycja). Dość wysokie są również dochody własne miasta (6 miejsce w Polsce).

Poznań posiada dobre wyposażenie w zakresie ochrony zdrowia, zajmując pod względem liczby szpitali 3 miejsce, a liczby lekarzy – 5.

Obok Warszawy i Wrocławia Poznań zajmuje kluczową wśród miast polskich pozycję jako faktyczny ośrodek regionalny – siedziba ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

## RZESZÓW

Rzeszów jest ośrodkiem miejskim zdecydowanie odstającym pod względem potencjału społeczno-gospodarczego od poziomu rozwiniętych aglomeracji miejskich w Polsce. Ze stosunkowo mniejszą liczbą ludności współwystępuje zdecydowanie słabsze wyposażenie miasta w różnorodną infrastrukturę. Pod względem liczby instytucji kulturalnych – zwłaszcza o zasięgu regionalnym – Rzeszów przeważnie nie mieści się w pierwszej dwudziestce polskich miast. Jest również słabym ośrodkiem naukowym. Pod względem liczby uczelni oraz jednostek badawczo-rozwojowych zajmuje 18–19 miejsce, a pod względem liczby studentów i kadry dydaktycznej – 14–15.

Z niskim poziomem przedsiębiorczości współwystępuje w Rzeszowie słabe wyposażenie w instytucje mające służyć jej wspieraniu. Szczególnie duży niedobór dotyczy instytucji finansowych oraz hoteli (lokaty w trzeciej dziesiątce polskich miast). Dość niskie są również dochody własne miasta (18 miejsce).

W stosunku do rozwiniętych aglomeracji miejskich słabo prezentuje się również wyposażenie Rzeszowa w zakresie ochrony zdrowia (liczba szpitali – 14 miejsce, liczba lekarzy – 12 miejsce wśród polskich miast).

Stosunkowo mniejsza – w porównaniu z wielkimi miastami – jest również rola Rzeszowa jako siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych, jednakże jest to jedyny potencjalny ośrodek regionalny w południowo-wschodniej części kraju.

## SZCZECIN

Szczecin jest siódmym miastem Polski pod względem potencjału ludnościowego. Godna uwagi jest jego specyfika jako ośrodka kulturalnego. Posiadając bowiem relatywnie słabsze wyposażenie w teatry i instytucje muzyczne, jednocześnie ustępuje jedynie Warszawie rozmiarami działalności radiowo-telewizyjnej.

Szczecin jest liczącym się w skali kraju ośrodkiem naukowym, posiadającym zarówno uniwersytet, jak i politechnikę oraz akademię medyczną. Pod względem liczby studentów oraz kadry naukowo-dydaktycznej i badawczej plasuje się na 8–9 miejscu w Polsce.

Stosunkowo wysoka przedsiębiorczość współwystępuje z raczej przeciętnym poziomem rozwoju instytucji służących jej wspieraniu (pod względem liczby izb gospodarczych Szczecin zajmuje 13 miejsce w Polsce, a pod względem liczby instytucji finansowych – 11). Posiada również dość wysokie dochody własne, w szczególności mierzone wskaźnikiem na 1 mieszkańca.

Szczecin mieści się w pierwszej dziesiątce miast polskich pod względem wyposażenia w zakresie ochrony zdrowia – zarówno instytucjonalnego, jak i kadrowego. Zajmuje również znaczącą pozycję (9 lokata w kraju) jako ośrodek regionalny skupiający w północno-wschodniej części Polski liczne siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

## WARSZAWA

Warszawa jest ośrodkiem dominującym w sieci osadniczej Polski – nie tylko ze względu na największy potencjał ludnościowy, centralne położenie i stołeczny charakter, ale także z uwagi na zdecydowane odbieganie od innych ośrodków pod względem poziomu wyposażenia we wszelkiego rodzaju infrastrukturę.

Warszawa jest dominującym ośrodkiem kulturalnym, w którym występowanie teatrów, instytucji muzycznych, stacji radiowych i telewizyjnych oraz innych instytucji kulturalnych niekiedy wielokrotnie przekracza poziom wyposażenia innych miast.

Również pod względem posiadanych wyższych uczelni, potencjału naukowego i edukacyjnego, liczby studentów czy jednostek badawczo-rozwojowych Warszawa dominuje w kraju na tyle, że można nawet mówić o swoistej koncentracji bazy naukowej w Warszawie.

Unikalność pozycji Warszawy można również stwierdzić w zakresie poziomu przedsiębiorczości, występowania ważnych podmiotów gospodarczych oraz różnorodnych instytucji i organizacji dla wspierania biznesu: izb gospodarczych, fundacji, instytucji finansowych. Jeszcze bardziej dominującą pozycję zajmuje Warszawa pod względem wysokości dochodów własnych miasta – w liczbach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Warszawa przoduje wyraźnie w zakresie wyposażenia w infrastrukturę ochrony zdrowia (szpitale, łóżka, lekarzy). Zajmuje również czołową pozycję jako ośrodek regionalny, w którym zlokalizowane są siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

## WROCŁAW

Wrocław należy do największych aglomeracji miejskich w Polsce, zajmując czwartą lokatę pod względem liczby mieszkańców. Obok Warszawy jest on najlepiej wyposażonym – przynajmniej w aspekcie ilościowym – ośrodkiem kulturalnym (dotyczy to zwłaszcza instytucji muzycznych, kin oraz teatrów).

Wrocław jest silnym ośrodkiem naukowym, zajmującym 4 miejsce pod względem liczby uczelni wyższych, jednostek badawczo-rozwojowych, a także liczby studentów. Posiada również wyjątkowo bogate zasoby kadry nauczycieli akademickich (3 lokata w Polsce).

Bardzo wysoki poziom przedsiębiorczości skorelowany jest we Wrocławiu z rozwojem instytucji finansowych oraz bazy hotelowej (2–3 miejsce wśród polskich

miast). Wysokie są dochody własne miasta (4 lokata w Polsce). Również w zakresie wyposażenia w infrastrukturę ochrony zdrowia miasto plasuje się na 4 miejscu w Polsce (pod względem liczby szpitali, łóżek szpitalnych oraz lekarzy).

Wrocław zajmuje pierwszą pozycję wśród miast polskich jako faktyczny ośrodek regionalnego oddziaływania, ze względu na zlokalizowanie w nim największej liczby siedzib ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

## MIASTA PRETENDUJĄCE DO MIANA STOLIC REGIONALNYCH

### BIELSKO-BIAŁA

Bielsko-Biała jest liczącym się miastem Polski pod względem potencjału ludnościowego (16 miejsce wśród 49 ośrodków wojewódzkich), słabiej natomiast prezentuje się pod względem wyposażenia w infrastrukturę. Relatywnie niezła jest sytuacja pod względem istniejących w mieście teatrów dramatycznych i muzycznych, gorsza – w zakresie wyposażenia w instytucje kulturalne o zasięgu regionalnym (np. stacje radiowe i telewizyjne).

Z dość wysokim poziomem przedsiębiorczości w mieście współwystępuje raczej średni poziom instytucjonalny i organizacyjny dla jej wspierania. Dochody własne mierzone zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i wskaźnikiem dochodów własnych na 10 tys. mieszkańców plasują Bielsko-Białą na stosunkowo wysokim 12–13 miejscu w Polsce. Bielsko-Biała jest natomiast bardzo słabym ośrodkiem naukowym. Rozmiary kadry dydaktycznej i liczby studentów dają mu miejsce w kraju w połowie trzeciej dziesiątki miast polskich. Pod względem wyposażenia w zakresie ochrony zdrowia Bielsko-Biała również dość zdecydowanie odstaje od poziomu rozwiniętych aglomeracji (zasoby kadrowe i materialne w tym zakresie plasują Bielsko-Białą w końcu drugiej dziesiątki miast w Polsce).

Znikoma – w porównaniu z wielkimi miastami – jest także rola tego ośrodka jako siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych (dwudzieste miejsce wśród polskich miast).

### BYDGOSZCZ

Pod względem potencjału ludnościowego Bydgoszcz należy do grupy rozwijających się aglomeracji miejskich w Polsce (8 miejsce w kraju). Jest ośrodkiem raczej przeciętnie wyposażonym w instytucje kulturalne, ale w zakresie działalności radio-telewizyjnej plasuje się na piątym miejscu wśród miast polskich.

Stanowi niezbyt silny ośrodek naukowy (bez uniwersytetu) ze stosunkowo niewielką liczbą zarówno studentów (13 miejsce w kraju), jak i własnej kadry nauko-

wej – zwłaszcza pracowników naukowo-badawczych (18 miejsce w kraju).

Poziom przedsiębiorczości w Bydgoszczy jest przeciętny dla wielkich miast w Polsce, dotyczy to również liczby instytucji i organizacji powołanych dla jej wspierania: izb gospodarczych, banków, hoteli (miejsce w pierwszej dziesiątce polskich miast). Dochody własne miasta są dość wysokie, zwłaszcza mierzone bezwzględnie (pod tym względem Bydgoszcz plasuje się w pierwszej dziesiątce miast w Polsce). Niezłe jest wyposażenie w dziedzinie ochrony zdrowia (zasoby kadrowe i instytucjonalne miasta w tym zakresie plasują Bydgoszcz na początku drugiej dziesiątki miast w Polsce).

Bydgoszcz pełni istotną rolę jako ośrodek regionalny. Stanowiąc siedzibę licznych ponadwojewódzkich podziałów specjalnych, zajmuje pod tym względem 11 pozycję w Polsce.

## **CZĘSTOCHOWA**

Pod względem potencjału ludnościowego Częstochowa znajduje się na 12 miejscu w Polsce. Znacznie gorsze lokaty zajmuje natomiast pod względem wyposażenia w instytucje kulturalne (stosunkowo niezłe jest jedynie z liczbą stacji radiowych i telewizyjnych). Jako ośrodek naukowy Częstochowa plasuje się w połowie drugiej dziesiątki miast polskich, posiadając politechnikę oraz dwie inne wyższe uczelnie. Pod względem liczby nauczycieli akademickich Częstochowa zajmuje 17 miejsce w Polsce.

Ze stosunkowo niezłym poziomem przedsiębiorczości oraz wyposażenia w instytucje wspierania biznesu (Częstochowa jest w pierwszej dziesiątce miast pod względem liczby hoteli, instytucji finansowych, izb gospodarczych itp.) współwystępuje niezbyt wysoki poziom dochodów własnych miasta, zwłaszcza mierzonych wskaźnikiem na 10 tys. mieszkańców. Wyposażenie w zakresie ochrony zdrowia plasuje Częstochowę na początku drugiej dziesiątki miast polskich.

Częstochowa nie pełni zbyt ważnej roli jako siedziba ponadwojewódzkich podziałów specjalnych (znajdując się pod koniec drugiej dziesiątki miast w Polsce); jest natomiast najważniejszym ośrodkiem kultu religijnego.

## **KIELCE**

Potencjał społeczno-gospodarczy Kielc odbiega od poziomu rozwiniętych aglomeracji w Polsce. Jedynie pod względem liczby ludności zajmują one dość wysoką 14 lokatę, natomiast znacznie gorsza jest pozycja miasta w zakresie potencjału infrastrukturalnego.

Słaby poziom wyposażenia w instytucje kulturalne plasuje Kielce przeważnie poza drugą dziesiątką polskich miast. Istotnie lepsza jest pozycja Kielc jako ośrodka naukowego. Rozmiary kadry naukowo-dydaktycznej dają Kielcom 13–14 miejsce w kraju, a pod względem liczby studentów zajmują one miejsce 10.

Z niskim poziomem przedsiębiorczości w mieście współwystępuje pewien niedorozwój instytucjonalnego i organizacyjnego wsparcia dla biznesu (zwłaszcza izb gospodarczych, ale także instytucji finansowych). Podobnie kształtuje się miejsce Kielc w zakresie wielkości dochodów własnych, zwłaszcza mierzonych za pomocą wskaźnika na 1 mieszkańca.

Kielce nie dorównują rozwiniętym aglomeracjom pod względem wyposażenia w zakresie ochrony zdrowia – zarówno w aspekcie instytucjonalnym, jak i kadrowym (zajmując pozycje 14–18). Plasują się na 14 miejscu wśród miast polskich jako ośrodek regionalny skupiający różne siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

## **OPOLE**

Opole jest ośrodkiem miejskim, którego społeczno-gospodarczy potencjał istotnie odstaje od poziomu rozwiniętych aglomeracji miejskich w Polsce. Zarówno pod względem liczby ludności, jak i wyposażenia w różne rodzaje infrastruktury, Opole nie mieści się w pierwszej dwudziestce miast polskich.

Raczej słabe jest wyposażenie miasta w instytucje kulturalne. Wyjątkiem są posiadane stacje radiowe i telewizyjne (10 miejsce w kraju). Nieco lepsza jest pozycja Opola jako ośrodka naukowego; zajmuje ono 16–17 miejsce w kraju pod względem rozmiarów kadry naukowo-dydaktycznej oraz liczby studentów.

Z raczej niskim poziomem przedsiębiorczości współwystępuje słabe wsparcie organizacyjne dla biznesu (izby gospodarcze, banki). Stosunkowo niezły jest natomiast poziom dochodów własnych miasta, zwłaszcza mierzonych wskaźnikiem na 1 mieszkańca. Raczej słabe jest wyposażenie miasta w zakresie ochrony zdrowia – zarówno materialne, jak i kadrowe (poza pierwszą dwudziestką miast polskich).

Opole plasuje się na 15 miejscu w Polsce jako ośrodek regionalny skupiający różne siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych.

## **RADOM**

Radom jest liczącym się miastem Polski pod względem potencjału ludnościowego (13 miejsce), znacznie słabiej jest natomiast z wyposażeniem w infrastrukturę. Liczba instytucji kulturalnych o zasięgu regionalnym plasuje Radom w trzeciej dziesiątce polskich miast. Dobra jest natomiast sytuacja pod względem wyposażenia w instytucje kulturalne służące głównie mieszkańcom samego miasta: domów kultury (5 miejsce w Polsce i kin – 15 lokata) Radom nie jest zbyt silnym ośrodkiem naukowym. Rozmiary kadry dydaktycznej i liczby studentów dają mu 19 miejsce w kraju.

Z dość dobrym poziomem przedsiębiorczości w mieście współwystępuje nierówny rozwój instytucjonalny i organizacyjny dla jej wspierania (np. znaczna liczba instytucji finansowych, a brak bazy hotelowej). Radom uzyskuje raczej niskie dochody własne, zwłaszcza mierzone wskaźnikiem na 1 mieszkańca. Charakteryzuje

się raczej słabym wyposażeniem w zakresie ochrony zdrowia – szczególnie pod względem instytucjonalnym (nieco lepiej – kadrowym).

Stanowiąc siedzibę niewielkiej liczby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych, Radom nie mieści się w pierwszej dwudziestce wśród wyrangowanych w tym aspekcie ośrodków wojewódzkich.

### TORUŃ

Toruń jest ośrodkiem miejskim, którego potencjał społeczno-gospodarczy nie dorównuje poziomowi rozwiniętych aglomeracji miejskich w Polsce, ale zarówno pod względem liczby mieszkańców, jak i wyposażenia instytucjonalnego mieści się na ogół w pierwszej dwudziestce polskich miast. Jest liczącym się w kraju ośrodkiem kulturalnym i naukowym. Pod względem zasobów kadry dydaktycznej zajmuje 15 miejsce, liczby jednostek badawczo-rozwojowych – 11, a pod względem liczby studentów – 12.

Z dość niskim poziomem przedsiębiorczości współwystępuje w Toruniu niezbyt dobre wyposażenie w instytucje mające służyć jej wspieraniu. Nie są również wysokie dochody własne miasta. Wyposażenie Torunia w zakresie ochrony zdrowia daje mu miejsce w połowie drugiej dziesiątki polskich miast.

Stosunkowo mniejsza – w porównaniu z wielkimi miastami – jest rola Torunia jako siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych (koniec drugiej dziesiątki polskich miast).

## GRADACJA POTENCJALNYCH OŚRODKÓW REGIONALNYCH

Szczegółowe analizy potencjału polskich miast zostały podsumowane próbą określenia syntetycznej gradacji poszczególnych ośrodków miejskich (poprzez zsumowanie ich rang uzyskanych w każdej z przeanalizowanych sfer). W efekcie okazało się, że w warunkach polskich jedynie wielkie aglomeracje stanowią swoiste bieguny wzrostu, posiadają dostateczny potencjał instytucjonalny i ludzki, rozległe strefy wpływów, duże możliwości adaptacji do nowych warunków oraz generalnie korzystne warunki dla dalszych szybkich przeobrażeń.

Zdecydowanie dominują dwie metropolie – przede wszystkim Warszawa, a następnie odbiegający od niej wyposażeniem Kraków. Oprócz Warszawy i Krakowa na miano ukształtowanych ośrodków regionalnych w pełni zasługuje sześć kolejnych miast: Gdańsk, Łódź, Poznań, Wrocław, Katowice i Lublin. Wyraźnie odstają od nich inne miasta: Szczecin i Białystok, a także Bydgoszcz.

Zakwalifikowane – ze względów geograficznych – na stolice wielkich regionów miasta: Olsztyn i Rzeszów wymagają natomiast nadrobienia znacznych zapóźnień w zakresie wyposażenia i możliwości funkcjonowania.

W tej samej, zdecydowanie słabszej kategorii miast polskich plasują się pozostałe omówione wyżej ośrodki, pretendujące do roli ośrodków regionalnych: Bielsko-Biała, Częstochowa, Kielce, Opole, Radom i Toruń (por. Z. Dembowska, M. Miazga: Warszawa w strukturze osadniczej Polski, Warszawa 1996).

---

*Dr Mieczysław Miazga jest socjologiem-urbanistą, wieloletnim pracownikiem naukowym Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Uczestnicząc od 1991 r. w pracach nad reformą ustroju terytorialnego, wykonał kilkanaście prac studialno-badawczych i ekspertyz na rzecz b. URM oraz MSWiA. Obecnie jest wicedyrektorem departamentu spraw społecznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.*

---

## POWIAT. PODSTAWOWE ZAGADNIENIA PRAWNE W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 7 MAJA 1998 R.

Powiat – zgodnie z ustawową definicją, jest częścią terytorium państwa oraz jednocześnie lokalną wspólnotą samorządową. Jako jednostka podziału terytorialnego państwa obejmuje całe obszary odpowiednich gmin (graniczących ze sobą). Rada Ministrów w drodze rozporządzenia tworzy i znosi powiaty po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin, powiatów i sejmików województw. Lokalną wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy powiatu. Powiat ma osobowość prawną. Jest w związku z tym podmiotem nie tylko władzy publicznej, ale także stosunków cywilnoprawnych. Samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej. Zadania określone w ustawach wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Poza ustawą o ustroju powiatu stanowi jego statut. Ustawa przewiduje określenie w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej (aktualnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji) wzorcowego statutu powiatu.

Ustawa określa należące do powiatu zadania publiczne. Zadania te mają charakter ogólny w tym znaczeniu, że do podjęcia działań władczych przez administrację powiatową konieczne jest szczegółowe upoważnienie ustawowe. Tak więc punkt ciężkości w określeniu kompetencji powiatu przenosi się na szczegółowe prawo materialne. Zasadniczą regulacją w tym względzie będzie odrębnie przyjęta ustawa o zmianie poszczególnych ustaw w związku z reformą ustrojową państwa, rozdzielająca kompetencje organów administracji publicznej pomiędzy powiat województwo i wojewodę. Mimo to należy wskazać na przykładowe zadania, które zbiorczo ustawa określa jako “zadania publiczne o charakterze ponadgminnym”. Są to m.in. zadania z zakresu: edukacji publicznej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu, dróg publicznych, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej, turystyki, geodezji, kartografii, gospodarki nieruchomości

ściami, zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa i leśnictwa, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobieganie innym stanom nadzwyczajnym, przeciwdziałania bezrobociu, ochrony praw konsumenta, obronności, promocji powiatu i współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jako zbiorcze, wyodrębnione zadanie ustawa przypisuje do powiatu wykonywanie powiatowych służb inspekcji i straży. Odrębne ustawy mogą nadto określać inne zadania powiatu. Ustawa stanowi wprost, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Poszczególne powiaty będą mogły natomiast przekazywać gminie w drodze porozumienia zadania należące do powiatu. W drodze porozumienia powiat będzie mógł wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej, a także spełniać zadania innego powiatu oraz województwa na którego terenie jest położony. W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. Ustawa wprowadza jednak zakaz prowadzenia przez powiaty działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

### WŁADZE POWIATU

Lokalną wspólnotą samorządową jaką jest powiat podejmuje rozstrzygnięcia albo bezpośrednio (wybory, referendum powiatowe) albo za pośrednictwem organów powiatu. Organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu. Rada – jako organ stanowiący i kontrolny, wybierana jest w wyborach bezpośrednich odbywających się co 4 lata. Rada powiatu posiada wyłączną właściwość między innymi w zakresie: stanowienia prawa miejscowego (w tym statutu powiatu), wyboru i odwołania zarządu powiatu, powołania i odwołania, na wniosek starosty, sekretarza powiatu i skarbnika powiatu, uchwalania budżetu powiatu, podejmowania niektórych uchwał z zakresu dysponowania mieniem powiatowym. Rada wybiera swojego przewodniczącego, którego wyłącznym zadaniem jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Ustawa dopuszcza tworzenie klubów radnych. Szczegółowa organizacja wewnętrzna rady i jej komisji powinna zostać określona w statucie. Mandatu radnego nie można łączyć z mandatem radnego gminy i radnego województwa.

Szczegółowe regulacje statusu radnego są analogiczne jak radnego gminy (w tym prawo do diety, ochrony prawnej, rozstrzygnięcia w kwestiach pracowniczych).

Organem wykonawczym powiatu jest zarząd. W skład zarządu wchodzi: starosta, wicestarosta, i pozostali członkowie zarządu. Członkostwa w zarządzie nie można łączyć z członkostwem w organie gminy i województwa, a także z zatrudnieniem w administracji rządowej i mandatem posła albo senatora. Członkowie zarządu mogą być natomiast wybrani z poza składu rady powiatu. Starosta wybierany jest przez radę powiatu, a na jego wniosek rada wybiera pozostałych członków zarządu. Rów-

niez w zakresie zarządu powiatu szczególne regulacje są analogiczne do tych jakie przewiduje ustawa o samorządzie terytorialnym w odniesieniu o zarządu gminy. Do zadań zarządu powiatu należy w szczególności: przygotowanie projektów uchwał rad, wykonywanie uchwał rady, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu powiatu. Organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy zarządu jest także regulowany statutem powiatu.

## **POWIATOWA ADMINISTRACJA ZESPOLONA.**

Zadania powiatu zarząd wykonuje przy pomocy starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb i inspekcji, które wspólnie z innymi jednostkami organizacyjnymi tworzą powiatową administrację zespoloną. Wspomnieć w związku z tym należy o zasadzie zespolenia administracji, której podporządkowana jest zarówno ustawa o samorządzie powiatowym jak i pozostałe ustawy reformujące administrację publiczną. Zasada zespolenia – przyjmowana na wszystkich szczeblach administracji samorządowej – oznacza połączenie w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem całej administracji samorządowej. Zwierzchnictwo starosty wyraża się m.in. poprzez powoływanie i odwoływanie kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (w uzgodnieniu z wojewodą), zatwierdzanie programów działania tych służb, uzgadnianie ich wspólnych działań na terenie powiatu, kierowanie wspólnymi ich działaniami w sytuacjach nadzwyczajnych, zlecanie kontroli tych jednostek. Ustawa przewiduje wydanie specjalnej ustawy określającej status prawny pracowników starostwa powiatowego i jednostek organizacyjnych powiatu. Zgodnie z projektem decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje zasadniczo starosta. W tym ujęciu jest on organem administracyjnym w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym. Od decyzji starosty przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

## **PRAWO MIEJSCOWE**

Rada powiatu upoważniona jest do stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego na obszarze powiatu. Upoważnienie to musi wynikać bezpośrednio z ustawy i tylko w tych granicach może być realizowane. W samej ustawie o samorządzie powiatowym zawarto już upoważnienie do wydania przepisów prawa miejscowego w zakresie regulacji statutowych, przepisów porządkowych, regulacji zarządu mieniem powiatu, zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Akty prawa miejscowego – przyjmowane w formie uchwał – podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego jest dniem ogłoszenia tych przepisów. Starostwo powiatowe gromadzi i udostępnia zbiór aktów prawa miejscowego ustanawianych przez powiat.

## **MIENIE POWIATU**

Mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat. Ustawa przewiduje następujące drogi nabycia mienia przez powiat: na podstawie odrębnej ustawy, z zastrzeżeniem, że nie może ono stanowić mienia gminnego, przez przekazanie w związku ze zmianą granic powiatu, w wyniku przejścia od administracji rządowej, w inny sposób, w tym poprzez czynności prawne. Zgodnie z projektem ustawy wprowadzającej reformę administracji, mienie Skarbu Państwa, służące bezpośrednio realizacji zadań powiatu staje się w dniu wejścia w życie ustawy mieniem właściwych powiatów. Nabycie mienia przez powiat w tym trybie następuje nieodpłatnie. Przewiduje się powołanie powiatowych komisji inwentaryzacyjnych, które dokonają spisu (inwentaryzacji) mienia powiatu.

Decyzje deklaratoryjne w sprawie stwierdzenia nabycia mienia wydawane będą przez wojewodę, z Krajową Komisją Uwłaszczeniową jako organem odwoławczym. Zobowiązania finansowe jednostek organizacyjnych przejmowanych przez powiat pozostają zobowiązaniami Skarbu Państwa. Zasady składania oświadczeń woli (reprezentacji powiatu w stosunkach cywilnoprawnych) odpowiadają rozwiązaniom przyjętym dla gmin.

## **FINANSE POWIATU**

Powiat prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Zasadniczą instytucją w tym zakresie jest budżet powiatu – roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki powiatu. Ustawa wprost stanowi, iż zamieszczenie w budżecie powiatu wydatków na określone cele nie stanowi samodzielnej podstawy roszczeń w stosunku do powiatu. Dochodami powiatu są w myśl ustawy m.in. : udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości określonej odrębną ustawą, subwencje z budżetu państwa, dotacje celowe, dochody powiatowych jednostek budżetowych. dochody z majątku powiatu, spadki, spisy, darowizny. Subwencje dla powiatów ustalane są według zobiektywizowanych kryteriów określonych w odrębnej ustawie. Zasady ustalania kwot subwencji, wysokość i kryteria ich rozdziału określone są ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z propozycjami zawartymi w tym projekcie dochodami powiatów są: powiatowy dodatek do podatku dochodowego od osób fizycznych, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe powiatu, dochody z majątku powiatu, dotacje celowe na realizację zadań przez służby i inspekcje oraz strażę, odsetki od środków na rachunkach bankowych. Projekty budżetów dla powiatów na 1999 rok opracowane zostaną przez Ministra Finansów. Kontrola gospodarki finansowej powiatu powierzona została regionalnej izbie obrachunkowej.

Powiaty mogą tworzyć w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, związki z innymi powiatami. Związek posiada osobowość prawną. Powiaty z tego samego województwa mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych. Miasta na prawach powiatu mogą tworzyć związki i zawierać porozumienia także z gminami. Powiaty mogą tworzyć stowarzyszenia powiatów, w tym również z gminami.

Nadzór nad działalnością powiatów

Nadzór nad powiatami sprawowany jest przez: Prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz regionalne izby obrachunkowe. Nadzór RIO dotyczy spraw finansowych. Natomiast nadzór ze strony administracji rządowej sprawowany jest na podstawie kryterium legalności. Ustawa przewiduje procedurę kontrolną uchwał organów powiatu, które starosta przedkłada wojewodzie w terminie 7 dni od dnia podjęcia. Procedura nadzorcza, rozstrzygnięcia, prawo zaskarżenia do Naczelnego Sadu Administracyjnego, możliwość wprowadzenia zarządu komisarycznego, powszechna skarga do NSA – wszystkie te instytucje uregulowane są na wzór rozwiązań przyjętych w ustawie o samorządzie terytorialnym w odniesieniu do gmin.

Miasta na prawach powiatu, powiaty "okólne"

Miasta liczące ponad 100 tys. mieszkańców oraz dotychczasowe miasta wojewódzkie będą miastami na prawach powiatu. Ustawa przewiduje odstępstwa od tej reguły zarówno poprzez możliwość odstąpienia od nadania statusu powiatu miastom, które spełniają wskazane kryteria, jak i możliwość nadania tego statusu miastom nie spełniającym tych wymogów. W mieście na prawach powiatu funkcje rady powiatu pełni rada gminy zaś funkcję zarządu powiatu zarząd gminy. Rozwiązanie takie ma umożliwić sprawniejsze i tańsze wykonywanie zadań przez sąsiadujące ze sobą jednostki podziału terytorialnego. Rada powiatu okalającego miasto na prawach powiatu, może powierzyć zarządowi tego miasta wykonywanie zadań, za zgodą rady miasta. Przewiduje się, że ustawa o samorządzie powiatowym wejdzie w życie w dniu wyborów, jakie do organów powiatu odbędą się w 1998 roku. Jednocześnie z dniem 31 grudnia 1998 traci moc ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Z dniem 1 stycznia 1999 roku pracownicy administracji rządowej, zatrudnieni przy wykonywaniu zadań podlegających przejściu przez powiaty stają się z mocy prawa pracownikami samorządowymi powiatu. Likwidacji ulegają dotychczasowe urzędy rejonowe i urzędy wojewódzkie.

## DOCHODY POWIATÓW W ŚWIELE RZĄDOWEGO PROJEKTU USTAWY O DOCHODACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zakres podmiotowy rządowego projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego obejmuje planowane szczeble samorządu – województwa, powiatu i istniejący szczebel – gminy. Zakres przedmiotowy obejmuje całokształt zagadnień związanych z dochodami jednostek samorządu (źródła, sposób gromadzenia). Problematyka wydatkowania środków przez jednostki samorządu określona została w rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych.

Naczelne reguły finansowania jednostek samorządu terytorialnego zostały określone przez artykuł 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadza on kilka podstawowych zasad, a wśród nich zasadę zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, ustawowego określenia źródeł dochodu samorządu terytorialnego. Gwarantuje, iż zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego nastąpią wraz z odpowiednią zmianą w podziale dochodów publicznych. Powyższe regulacje mają zagwarantować niezależność finansową poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w wykonywaniu ich zadań.

Zgodnie z powyższymi zasadami projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie dokonując istotnych zmian w finansach gmin, wprowadza niezależność finansową pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu.

Projekt przewiduje, iż dochodami powiatów będą: powiatowy dodatek do podatku dochodowego od osób fizycznych, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe powiatów oraz wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej powiatów, dochody z majątku powiatu, dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu służb, inspekcji i straży, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym, odsetki od środków finansowych powiatu, gromadzonych na rachunkach bankowych.



Dochodami powiatu mogą być również subwencja na zadania oświatowe, subwencja wyrównawcza, dotacje celowe na dofinansowanie własnych zadań powiatów, dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, dotacje z funduszy celowych, dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat na podstawie porozumień lub umów zawartych z organami administracji rządowej, dotacje celowe z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego na zadania z ich zakresu, wykonywane przez powiat na podstawie porozumień, spadki, zapisy darowizny, odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności, stanowiących dochody powiatów, odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału, dochody z kar pieniężnych i grzywien, określone odrębnymi przepisami. Inne dochody powiatów mogą zostać określone odrębnymi przepisami.

Powiat może otrzymać z budżetu państwa subwencję na zadania oświatowe oraz subwencję wyrównawczą. Subwencję na zadania oświatowe otrzymają powiaty, w których budżetach 62 proc. planowanych dochodów w roku bazowym, pomniejszonych o określone dotacje celowe nie zapewnia realizacji niezbędnych kosztów nauczania, zwanych dalej finansowym standardem nauczania (określanym na rok budżetowy w drodze rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w porozumieniu z Ministrem Finansów). Finansowy standard nauczania powinien uwzględniać potencjalną liczbę uczniów szkół ponadpodstawowych oraz planowane w ustawie budżetowej na rok budżetowy wskaźniki: wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, wzrostu cen inwestycji oraz wzrostu wynagrodzeń w dziale oświata i wychowanie. Wysokość subwencji obliczona zostanie jako różnica między kwotą wynikającą z finansowego standardu nauczania, a kwotą stanowiącą 62 proc. planowanych dochodów budżetu powiatu.

Subwencja wyrównawcza przysługiwać będzie powiatom w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (wskaźnik S) będzie mniejszy od najwyższego wyliczonego wskaźnika S (wskaźnik Sw). Kwota subwencji stanowić będzie 80 proc. różnicy pomiędzy wskaźnikami Sw i S.

Z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadanie własne.

Powiat realizujący zadania z zakresu zadań innych jednostek samorządu terytorialnego bądź zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie stosownych umów lub porozumień zawartych z tymi jednostkami lub organami otrzyma dotacje celowe w kwocie wynikającej z umowy lub porozumienia.

Do kompetencji przewodniczącego zarządu jednostki samorządu należeć będzie udzielanie ulg, odroczeń, umorzeń, rozkładanie na raty oraz stosowanie zaniechania poboru w zakresie podatków i opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego i wpłacanych na ich rachunki. W zakresie podatków pobiera-

nych przez urząd skarbowy, a stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego powyższe kompetencje przysługiwać będą urzędowi skarbowemu, ale wyłącznie na wniosek lub za zgodą przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Konstytucyjna zasada samodzielności prowadzenia gospodarki finansowej zagwarantowana została również w artykule 50 ustawy o samorządzie powiatowym. Rozdział 6 ustawy reguluje procedurę powstawania, wykonywania budżetu, który stanowi podstawę gospodarki finansowej powiatów. Ustawa określa także dochody powiatów odsyłając jednak w kwestiach szczegółowych do odrębnej ustawy.



## ZWIĄZKI I POROZUMIENIA KOMUNALNE W POLSCE I NA ŚWIECIE

### I. ZWIĄZKI KOMUNALNE

Związki komunalne są instytucją prawną o długiej tradycji w polskim porządku prawnym. Konstytucja Marcowa w 1921 r. w art. 2 i 3 stanowiła, że „jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań, wchodzących w zakres samorządu. Związki takie mogą otrzymywać charakter publicznoprawny tylko na podstawie osobnej ustawy”. Podstawy prawne organizacji i działania związków komunalnych, jak również przesłanki posiadania przez nie charakteru publicznoprawnego stworzyły przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych oraz rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z dnia 22 lipca 1928 r. w sprawie wykonania rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych. Konstytucja Marcowa stawiała wysokie wymagania przy nadawaniu charakteru publicznoprawnego związkowi międzykomunalnemu, powinna być bowiem wydana osobna ustawa w tej materii. W rozporządzeniu (z mocą ustawy) prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. kompetencję do nadania tego charakteru związkowi międzykomunalnemu przeniesiono na Radę Ministrów, uzależniając to od spełnienia dwóch przesłanek: 1) zgodności struktury i zadań związku z przepisami rozporządzenia; 2) wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej (art. 11).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym w rozdziale 7 zawiera przepisy art. 64-75 dotyczące związków i porozumień komunalnych. W ustawie jest poza tym kilka przepisów, które odnoszą się do związków komunalnych; wskazać należy art. 39a, art. 98 ust. 2 i 3, art. 99 ust. 1 i 2 oraz na art. 102. Odesłanie zawarte w art. 64 ust. 5 powoduje, że do związków komunalnych ma

zastosowanie odpowiednio art. 39 ust. 4 ustawy. Poza odesłaniem do wymienionych wprost artykułów ustawy w przepisach rozdziału 7 stosuje się odesłanie generalne o niezbyt jasno zarysowanym zakresie. Przepis art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi, że „w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne (związki komunalne)”, a przepis art. 64 ust. 3 mówi, iż „prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku komunalnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku”. Z przepisów tych wyprowadzane są wnioski co do charakteru zadań przejmowanych przez związki i ich organa<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin. Ustawa samorządowa tylko ogólnie reguluje ustrój i działalność związku komunalnego, szczegółowo zaś problemy te powinny być unormowane w statucie. Postanowienia statutu nie mają jednak mocy wiążącej, ponieważ są one w stosunku do ustawy normami niższego rzędu i jako takie nie mogą zmieniać norm ustawowych. Statut nie może w związku z tym być podstawą prawną decyzji administracyjnych. Zaliczony jest do aktów normatywnych o charakterze aktów wewnętrznych. Jako akt normatywny administracji powszechnie nie obowiązuje, nie zawiera bowiem uprawnień i obowiązków obywatela. W związku z tym obywatel nie może dochodzić swoich uprawnień.

Statuty mogą mieć różny charakter prawny ze względu na formę czynności prawnej, która je stanowi. Statut związku komunalnego jest przyjmowany w formie oświadczenia woli (uchwał) rad gmin. Mają one charakter aktów jednostronnych.

Specyfika statutu związku komunalnego sprowadza się do tego, iż jest on uchwałą o utworzeniu związku zainteresowanych rad gmin i przypisaniem związkowi komunalnym w zakresie wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej umowy publicznoprawnej. Statut związku komunalnego nabywa cech umowy publicznoprawnej. Zawieranie umów publicznoprawnych związane jest najczęściej ze wspólnym wykonywaniem zadań lub też przekazaniem wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Wspólne wykonywanie zadań publicznych przez gminy jest celem związków komunalnych. Związki takie tworzone są przez gminy zainteresowane współpracą. Statut związku komunalnego ustawa zalicza do aktów konstytucyjnych. Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych mogą tworzyć związki międzygminne (związki komunalne). Ogólny cel tworzenia związków komunalnych wynika z postanowienia art. 10 ustawy o samorządzie terytorialnym, który przewiduje, że wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwości gminy następuje w drodze wspólnego

<sup>1</sup> J. Borkowski, *Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji XXXV”, Wrocław, 1996, s. 37-38.

działania komunalnego. Wynika stąd, iż chodzi tu o takie formy współdziałania, których przedmiotem jest tylko problematyka dotycząca samorządu dwu lub więcej gmin. Współdziałanie między podmiotami samorządu terytorialnego zakłada dobrowolność oraz równorzędną sytuację podmiotów współdziałających. Nie ma tu stosunku nadrzędności i podległości.

Ustawodawca nie ogranicza liczby związków, w które gmina może wchodzić. Nie określa też minimalnej liczby gmin niezbędnej do utworzenia związku. W formie związku komunalnego gminy mogą realizować zarówno zadania własne (obligatoryjne i fakultatywne), jak i zlecone gminie na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy samorządowej. Utworzenie związku wymaga uchwał zainteresowanych gmin. Nie można go tworzyć w innej formie (np. uchwał zarządów). Zanim to nastąpi, konieczne jest podjęcie czynności dwojakiego rodzaju:

1) zainteresowane gminy powinny uzgodnić przez swoje organy wykonawcze wszystkie istotne sprawy dotyczące zakresu zadań i sposobu działania związku międzykomunalnego,

2) gmina, zgodnie z art. 66 ustawy, jest zobowiązana do poinformowania sejmiku samorządowego oraz wojewody o zamiarze przystąpienia do związku.

Spełnienie dopiero tych warunków umożliwia podjęcie przez rady gmin odpowiednich uchwał, których treść powinna m.in. obejmować akceptację statutu związku komunalnego. Obowiązek powiadomienia sejmiku samorządowego oraz wojewody o zamiarze przystąpienia do związku dotyczy zarówno tworzenia nowych związków, jak i przystępowania do związków już istniejących. Gmina decydując się na utworzenie lub przystąpienie do związku komunalnego samodzielnie kieruje się własnym interesem, który jest interesem społeczności lokalnej, a jego ochrona jest obowiązkiem organów gminy. Gmina może zostać zobowiązana do współdziałania komunalnego. Obowiązek taki może jednak nałożyć wyłącznie ustawa. Ona też określa istotne elementy statutu związku przymusowego - zwłaszcza jego zadania i tryb zatwierdzania statutu. Jako podstawę prawną dla związku komunalnego (międzygminnego) w obecnej sytuacji, oprócz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, wymienić należy także zarządzenie nr 47 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 1990 r. w sprawie rejestracji związków międzygminnych (M.P. z dnia 10 września 1990 r. Nr 33, poz. 266).

Podstawowe znaczenie w procesie tworzenia związku ma przyjęcie statutu związku komunalnego przez rady zainteresowanych gmin. Podejmują one w związku z tym uchwały o określonej treści. W literaturze istnieje pogląd, zgodnie z którym uchwały powinny mieć charakter aktów jednostronnych. Przeniesienie praw i obowiązków gmin na związek następuje z mocy ustawy, z dniem ogłoszenia statutu. W zakresie wykonywania zadań publicznych zwią-

zek traktowany jest tak samo jak gmina. Postuluje się, o czym była wyżej mowa, przyjęcie przez wszystkie rady jednostronnie dokumentu. Przyjęcie statutu musi nastąpić bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Rady gmin mogą dowolnie określać statut związku, normując jego elementy w podejmowanych uchwałach.

Ustawa zalicza statut do aktów konstytucyjnych, stanowiących o takich elementach sytuacji związku, jak wskazuje art. 67 ust. 2 ustawy samorządowej. Obejmuje on przede wszystkim sytuację związaną z funkcjonowaniem związku: cel, zakres zadań i kompetencji, jakie związek uzyska, organizacja, zabezpieczenie finansowo - rzeczowe. Rozstrzygnięcia takie powinien zawierać każdy statut, ale można w nim określić również inne sprawy dotyczące struktury lub funkcjonowania związku, byleby postanowienia te były zgodne z ustawą i z innymi przepisami prawa. Otwarty charakter statutu potwierdza przepis zawarty w art. 67 ust. 2 pkt 9, który mówi o ustaleniu w tym dokumencie innych zasad określających współdziałanie uczestników związku komunalnego. Mogą one dotyczyć, w zależności od przedmiotu działalności związku, np. prowadzenia szczególnego rodzaju instytucji lub urzędzeń, stosowania sankcji wobec uczestników związku, którzy nie wywiązują się ze swych obowiązków, funkcjonowania aparatu wykonawczego związku komunalnego, rozstrzygania sporów między uczestnikami związku oraz między nimi a organami związku itp. Następnie gminy powinny poinformować właściwe miejscowo sejmiki samorządowe i wojewodów o zamiarze przystąpienia do związku (art. 66 ustawy). Wówczas gminy przygotowują projekt statutu związku komunalnego. Dopiero w tym momencie może dojść do utworzenia się związku komunalnego i to na podstawie dwóch uchwał, podjętych przez rady zainteresowanych gmin:

1) uchwała zatwierdza statut jednolity dla wszystkich gmin, przy bezwzględnej większości ustawowego składu każdej rady gminy (art. 67 ust. 1 ustawy samorządowej),

2) treść uchwały sprowadza się do wyrażenia przez radę w imieniu gminy woli utworzenia związku komunalnego; uchwała ta potrzebuje zwykłej większości głosów przy obecności połowy składu rady (art. 14 ust. 1 ustawy).

Obie uchwały podlegają nadzorowi wojewody właściwemu miejscowo dla rady gminy, na zasadach określonych w rozdziale 10 ustawy samorządowej. Wojewoda bada te uchwały na podstawie kryterium legalności, chyba że zadania związku komunalnego obejmują zadania zlecone (wówczas wykorzystuje kryterium celowości, rzetelności, gospodarności). Nie jest on jednak upoważniony do badania legalności (ewentualnie celowości itd.) statutów związków komunalnych. Te kompetencje - zgodnie z art. 68 ustawy przysługują premierowi jako organowi pierwszej instancji. Gminy, które utworzyły związek komunalny (art. 64 ust. 1 i art. 67 ust. 1), zgłaszają go premierowi do rejestracji (oprócz wymienionych uchwał) za pośrednictwem wo-

jewody właściwego dla siedziby związku. O dokonaniu rejestracji prezes Rady Ministrów zawiadamia na piśmie gminy uczestniczące w związku i wojewodę przesyłającego wcześniej statut (ogłoszenie statutu związku komunalnego następuje w wojewódzkim dzienniku urzędowym). Dzień wydania dziennika urzędowego jest dniem ogłoszenia statutu<sup>2</sup>. Związek komunalny nabywa osobowość prawną po jego zarejestrowaniu z datą ogłoszenia statutu. Z tą chwilą związek komunalny wykonuje przekazane mu zadania jako podmiot prawa odrębny wobec państwa i odrębny wobec gmin, które go utworzyły. Jest to odrębność zarówno w sferze prawa cywilnego, jak i prawa publicznego. Prawa i obowiązki gmin, które utworzyły związek komunalny, związane z wykonywaniem zadań publicznych przekazanych utworzonemu związkowi, przechodzą na związek. Realizując zadania publiczne, związki komunalne działają w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. We własnym imieniu podejmują czynności prawa publicznego, we własnym imieniu składają cywilno - prawne oświadczenia woli. Ponoszą też we własnym imieniu odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych. Gminy uczestniczące w związku komunalnym nie odpowiadają bezpośrednio swym majątkiem za zobowiązania związku. Samodzielność prawna związku komunalnego podlega ochronie sądowej. Związek komunalny ma „własny” zakres działania, nienaruszalny i sądownie chroniony, ma możliwość wykonywania tego zakresu działania za pomocą własnych organów działających w imieniu związku. Dla ochrony swej samodzielności związek komunalny może kierować skargę sądową wobec innych podmiotów prawa o naruszenie tej samodzielności. Osobowość prawna związku komunalnego jest zatem rękojmnią samodzielności prawnej jego działania<sup>3</sup>. Związek komunalny jest z ustawy wyposażony w podmiotowość w sferze administracji publicznej, która może realizować się w pewnych dziedzinach przez wykonywanie działań w formach władczych administracji, a w innych - przez nabywanie uprawnień i ponoszenie obowiązków na podstawie przepisów prawa publicznego. Prawodawca dał temu wyraz również przez dokonanie zmiany przepisu art. 5 § 2 k.p.a., w którym dodano punkt 6 zawierający normatywne określenie pojęcia organu samorządu terytorialnego. Stosownie do tego przepisu gdy w k.p.a. mowa jest o „organach samorządu terytorialnego - rozumie się przez to organy gmin, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze”. Jest to konsekwencja tego, że związkom mogą być przekazane zadania dotyczące spraw indywidualnych, wykonywane z zastosowaniem władczych form działania administracji publicznej. Publicznoprawny charakter związku komunalnego wynika wobec tego wprost z przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym, bez potrzeby ubiegania się - już po rejestracji związku - o osobny akt uznania takiego charak-

<sup>2</sup> R. Raszewska, *Statut związku komunalnego*, „Przegląd Prawa i Administracji XXXV”, Wrocław, 1996, s. 81-87.

<sup>3</sup> A. Błaś, *Osobowość prawna gminy i związku*, „Przegląd Prawa i Administracji XXXV”, Wrocław, 1996, s. 36.

teru związku. Jest to inne rozwiązanie niż to, które przyjęto w Konstytucji Marcewej oraz rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 r. Związek komunalny będzie w postępowaniu administracyjnym występował jako organ prowadzący postępowanie zakończone wydaniem decyzji bądź postanowienia, albo jako strona tego postępowania i adresat aktu administracyjnego, który je zakończy. Kompetencja do prowadzenia postępowania administracyjnego generalnie wynika z dwóch instytucji procesowych: właściwości organu oraz wyłączenia go ze sprawy. Pierwsza z nich jest kształtowana w dużym stopniu przepisami prawa materialnego, a druga stanowi instytucję procesową w pełnym tego słowa znaczeniu. Wyróżnia się właściwość ustawową oraz właściwość delegacyjną. Gmina prowadzi postępowanie w sprawach, w których jej właściwość wynika zarówno z ustawy, jak również z mocy delegacji innego organu. Związek komunalny będzie miał zdolność do prowadzenia postępowania administracyjnego na podstawie właściwości delegacyjnej zgodnie z art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym. Mogą również pojawić się przypadki delegowania właściwości na podstawie przepisów k.p.a., ale to już nie odbiega od ogólnych reguł postępowania administracyjnego. Związek komunalny, przejmując prawa i obowiązki gmin do niego należących wchodzi w ich właściwość rzeczową oraz miejscową i staje się właściwy do orzekania w tej samej co te gminy instancji administracyjnej. Podstawą do ustalenia zakresu właściwości delegacyjnej związku będą postanowienia statutu określającego jego zadania w tym zakresie, w jakim korespondują z wcześniejszymi prawami i obowiązkami gmin, które związkowi zostały przekazane (art. 64 ust. 3 i art. 67 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie terytorialnym). Do związku będą miały zastosowanie przepisy regulujące rozstrzyganie sporów o właściwość zarówno powstających w administracji publicznej, jak również co do sporów zewnętrznych między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. Po prostu będzie on wchodził w prawa i obowiązki gminy ze wszystkimi tego konsekwencjami. Przesłanki wyłączenia organu administracji publicznej od załatwienia sprawy administracyjnej określone w art. 25 ust. 1 k.p.a. będą miały zastosowanie do związku komunalnego. Związek komunalny działa przez swoje organa. Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym organami tymi będą: zgromadzenie związku (art. 69 ust. 1), zarząd związku (art. 73 ust. 1) oraz przewodniczący zarządu związku, do którego „stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta lub burmistrza” (art. 73 ust. 4). Z odesłania tego wynika, że w odniesieniu do orzecznictwa administracyjnego w sprawach indywidualnych organów związku komunalnego ma zastosowanie ta sama zasada, która obowiązuje w gminie. Stosownie do przepisu art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym „decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt lub burmistrz”. Organem właściwym do podejmowania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach w zakresie działania związku będzie przewodniczący zarządu, który może również udzielać pisemnego upoważnienia pracownikom związku do prowadzenia czynności postępowania administracyjnego oraz do wydawania w jego imie-

niu decyzji administracyjnych lub postanowień. Podstawę prawną takiego upoważnienia odnośnie do jego treści stanowić będzie art. 39 ust. 2 w związku z art. 73 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym, a co do formy - art. 268a k.p.a.

Związek komunalny będzie stroną postępowania administracyjnego na tych samych zasadach, co gmina. Związek bowiem, przejmując prawa i obowiązki gmin, wchodzi w tym zakresie do obrotu prawnego, jednakże nie jako ich pełnomocnik czy przedstawiciel, lecz jako odrębny i samodzielny podmiot prawny. W sferze zadań przekazanych związkowi komunalnemu gminy ustępują w obrocie prawnym miejsca związkowi i jego organom. Stosownie do zakresu przekazanych zadań związek będzie występował w sprawach administracyjnych dotyczących praw majątkowych lub niemajątkowych, mając bowiem osobowość prawną jest samodzielnym podmiotem praw majątkowych, a z racji swej zdolności administracyjnoprawnej będzie również podmiotem praw lub obowiązków o charakterze niemajątkowym. W imieniu związku komunalnego z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego wystąpią jego organa. Statut związku powinien określać zasady i przypadki reprezentowania związku komunalnego przed organami administracji publicznej. Ustawa wyraźnie określa zarząd jako organ wykonawczy związku komunalnego. Organem wykonawczym związku będzie jednak również przewodniczący zarządu związku, z mocy bowiem art. 73 ust. 4 będą mu przysługiwały określone uprawnienia wykonywane na zasadzie wyłączności. Sformułowanie art. 73 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym uzasadnia natomiast domniemanie, że w przypadku wątpliwości, komu należy przypisać określone czynności o charakterze wykonawczym, kompetencja ta należy do zarządu. Z ustawy o samorządzie terytorialnym wynika, że do zarządu związku należą zadania i kompetencje typu wykonawczego a w szczególności realizacja uchwał zgromadzenia związku. Wynikałoby z tego, że uchwała zgromadzenia związku komunalnego stanowić powinna podstawę do wniesienia wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej praw i obowiązków związku. Taka uchwała powinna być również podstawą do wniesienia środków zaskarżenia na drodze administracyjnej lub sądowej. Czynności procesowe podejmowane byłyby natomiast przez zarząd reprezentowany w toku postępowania administracyjnego przez jego przewodniczącego. Ustanowienie pełnomocnictwa procesowego wymagałoby zachowania takiego samego wewnętrznego trybu postępowania organów związku. Jednakże, zważywszy na ramowość regulacji ustawowej, trzeba podkreślić, że statut może swymi postanowieniami znacznie uprościć zasady reprezentowania związku występującego jako strona postępowania administracyjnego<sup>4</sup>.

<sup>4</sup>J. Borkowski, *Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji XXXV”, Wrocław, 1996, s. 41-45.

Regulacja prawna dotycząca mienia związku komunalnego jest niezwykle uboga. Wiadomo jedynie, że mienie związku komunalnego jest mieniem komunalnym (art. 43 ustawy o samorządzie terytorialnym), z czego należałoby wnosić, że do tego mienia należy stosować przepisy o mieniu komunalnym. Z art. 62 ustawy o samorządzie terytorialnym wynika z kolei, że kontrolę gospodarki finansowej wspomnianych związków sprawują regionalne izby obrachunkowe. Art. 67 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi natomiast, że statut powinien określić zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywaniu strat związku. Związek komunalny może powstać jedynie w wyniku umowy gmin jako osób prawnych w sprawie wspólnego wykonywania zadań publicznych, co wymaga zgodnego i niewadliwego oświadczenia woli stron uczestniczących w tworzeniu związku komunalnego. Ażeby zaś do tego doszło, konieczne są uprzednie negocjacje dotyczące zarówno ustalenia zakresu zadań publicznych, przewidzianych do przekazania związkowi, jak i odpowiadających im kompetencji, a także wkładów do majątku związku wniesionych przez umawiające się strony. Nie chodzi zaś tylko o uczestniczenie w kosztach (zyskach i stratach) wspólnej działalności, lecz o stworzenie majątku, którym osoba prawna mogłaby odpowiadać za swoje zobowiązania. Tak więc uchwały rad gmin, o których mowa w art. 64 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, mogą zostać podjęte dopiero po uzyskaniu konsensusu co najmniej w odniesieniu do przedstawionych okoliczności i wymagają wykonania przez zgodne oświadczenie woli stron uczestniczących w tworzeniu związku komunalnego, w sposób - gdy chodzi o sferę majątkową - przewidziany w art. 46 ustawy o samorządzie terytorialnym. Uchwały rad gmin, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym są tylko elementem procesu polegającego na podjęciu i wyrażeniu aktu woli przez gminę jako osobę prawną. Umowa stwarza prawa i obowiązki między stronami, sytuacja zbliża się zatem do umowy spółki cywilnej regulowanej przez kodeks cywilny przynajmniej w zakresie, w jakim chodzi o reperkusje majątkowe zamierzonego przeniesienia kompetencji w zakresie zadań publicznych. Wobec braku jakiegokolwiek regulacji w ustawie samorządowej w tej materii należy przyjąć, że nie przenosi ona praw i obowiązków na związek, te bowiem przechodzą na związek dopiero z dniem ogłoszenia statutu. Prawa te i obowiązki pozostają zatem przy umawiających się gminach. Żaden przepis nie rozstrzyga jednak o tym, kto powinien podjąć działania zmierzające do uchwalenia statutu i wdrożenia postępowania zmierzającego do rejestracji związku i ogłoszenia statutu. Kwestia ta wymaga więc rozstrzygnięcia w umowie, w jej braku należy zaś przyjąć, że czynności te jako przekraczające zakres zwykłego zarządu wymagają uchwały stron (art. 865 § 2 k.c.). Strony odpowiadają też solidarnie za powstałe w omawianym okresie zobowiązania (art. 864 k.c.). Stosownie do art. 68 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu z datą ogłoszenia statutu. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w tym związku, związane z wykonywaniem zadań jemu przekazanych, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu. Należy przy-

jąc, że formuła art. 68 ust. 2 dotyczy tylko zadań i kompetencji publicznych, podlegających przeniesieniu na związek. Nie powinna natomiast zostać dopuszczona do obrotu osoba prawna, nie wyposażona w odpowiedni majątek. Dlatego, aczkolwiek nie stanowi tego żaden przepis prawa, organ nadzoru powinien żądać od gmin uczestniczących w tworzeniu związku oświadczenia, że udziały pieniężne zostały wpłacone i że przejście wkładów niepieniężnych na związek jest zapewnione (stosowany analogicznie art. 167 § 1 pkt 2 k.h.). Tak więc na etapie tworzenia związku komunalnego może już powstać majątek wspólny, który z chwilą ogłoszenia statutu przekształca się we współwłasność w częściach ułamkowych. Oznacza to, że musi równocześnie zostać ustalona wielkość udziałów poszczególnych gmin w tej współwłasności. Z zagadnieniem tym wiąże się kwestia składu zgromadzenia związku. W zasadzie bowiem zgromadzenie to składa się z wójtów lub burmistrzów gmin uczestniczących w związku lub innych członków organu gminy (zarządu). Statut może jednak przyznać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Odrębnym zagadnieniem jest sprawa udziału w kosztach wspólnej działalności. W każdym razie ustawa samorządowa dopuszcza możliwość, że działalność ta może przynosić zarówno zyski jak i straty. Gdy chodzi o zyski, o ich przeznaczeniu powinien rozstrzygać statut lub uchwała zgromadzenia. Straty natomiast wymagać będą określenia w statucie sposobu ich finansowania przez gminy. Stosownie do art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych komunalnych osób prawnych. Reguła ta ma tylko ograniczone zastosowanie do związków komunalnych. Z całą bowiem pewnością ponosi ona tę odpowiedzialność w granicach wniesionego wkładu, a nadto w zakresie, w jakim jest obowiązana do pokrywania strat ponoszonych przez związek. Ograniczone zastosowanie ma również zasada, w myśl której podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych. Samodzielność ta jest bowiem przede wszystkim ograniczona klauzulą społeczno-gospodarczego przeznaczenia majątkowych praw podmiotowych, skonkretyzowanego w art. 6 ust. 1 i 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, a nadto przeznaczeniem tych praw określonym w statucie. Jeżeli więc związkowi komunalnemu przekazana została nawet własność (szeroko rozumiana) owego mienia, to jego sytuacja prawna zbliża się raczej do depozytu nieprawidłowego (art. 845 k.c.), gdy to związek komunalny nabywa wprawdzie własność przekazanych składników mienia komunalnego, obowiązany jest jednak zwrócić tę samą liczbę tych składników, tego samego gatunku i tej samej jakości, chyba że zwrot taki nie jest możliwy. Nie wyklucza to odmiennego rozporządzenia mieniem przez związek za zgodą uczestniczących w nim gmin albo na podstawie statutu, jeżeli on taką możliwość dopuszcza<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A. Agopszowicz, P. Wagner, *Mienie związków i porozumień komunalnych*, „Przegląd Prawa i Administracji XXXV”, Wrocław, 1996, s. 72-80.

## II. POROZUMIENIA KOMUNALNE

Zgodnie z art. 74 ustawy samorządowej, gminy mogą zwierzać porozumienia komunalne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadanie publiczne objęte porozumieniem przejmując prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te zobowiązane są do udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. W odróżnieniu od pozostałych form międzygminnego współdziałania, w szczególności od związku komunalnego, porozumienie komunalne nie prowadzi do powstania nowej struktury. Opiera się ono bowiem na istniejącym już podmiocie tzn. gminie przejmującej, wykorzystując jego strukturę, aparat wykonawczy i osobowość prawną. Gminy przekazujące obowiązane są natomiast do partycypacji w kosztach realizacji. Zasady i charakter owej partycypacji regulować powinno samo porozumienie. Ustawa samorządowa nie określa pod tym względem żadnych warunków. Można zatem uznać, iż może ona przybierać nie tylko klasyczną postać świadczeń pieniężnych, lecz również postać świadczeń rzeczowych (np. w formie oddelegowania urzędników do wykonywania określonych czynności czy podziału działań zmierzających do realizacji przedmiotu porozumienia). Gramatyczna wykładnia art. 74 ustawy samorządowej, w szczególności jego ustępu 1, prowadzi do wniosku, iż porozumienie komunalne stanowi formę administracyjnoprawnego działania wspólnego. Do jego zaistnienia wymagane jest przeciwieństwo wspólne oświadczenie woli zainteresowanych gmin. Jest to swoista umowa między niezależnymi organizacyjnie (samodzielnymi prawnie) podmiotami administrującymi. Przedmiotem porozumienia komunalnego jest przekazywanie (powierzenie) jednej z gmin przez inne określonych przez nie zadań publicznych. Niedopuszczalne jest zatem zawieranie porozumień w sprawie przekazania samych kompetencji. Gmina przejmująca będzie natomiast uprawniona do stosowania wszystkich wskazanych bądź dopuszczonych przez prawo środków działania, zapewniających realizację powierzonych jej zadań. Wydaje się zatem uzasadniona sugestia, iż de facto porozumienie komunalne nie stanowi odrębnej prawnej formy działania administracji publicznej, lecz pozaprawną, prakseologiczną zasadę współdziałania gmin przy wykonywaniu funkcji administracji publicznej, z wykorzystaniem różnych form działania. Cele porozumień komunalnych uzasadniają nawiązanie do art. 10 ustawy samorządowej, wskazującego na współdziałanie międzygminne jako sposób wykonywania zadań publicznych przez gminy, które należycie z tego obowiązku wywiązać się nie mogą. Prawodawca wskazał w tym przepisie na podstawową (ale - jak się wydaje - nie jedyną) sytuację, w której oznaczona forma współdziałania powinna znaleźć zastosowanie. Luki w treści porozumienia komunalnego mogą spowodować - a w zasadzie powodują - posilkowe zastosowanie przepisów o związkach komunalnych (art. 75 ustawy samorządowej). Podobną technikę prawodawca zastosował przy określaniu reguł sprawowania nadzoru nad gminami realizującymi w ten sposób zadania publiczne. W tym jednak

wypadku odsyła się do przepisów rozstrzygających te kwestie w stosunku do gmin (art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1, art. 99 ust. 1 ustawy samorządowej). Zarówno związki jak i porozumienia komunalne służą realizacji zadań publicznych, przypisanych uprzednio gminom. Inicjatywa w kwestii podjęcia międzygminnego współdziałania pozostawiona jest, co do zasady, zainteresowanym gminom. Jedynie ustawa może pozbawić je swobody w tym zakresie (art. 64 ust. 4 ustawy samorządowej). Należy jednak pamiętać o tym, iż owa swoboda gmin w sprawie decyzji o wykorzystaniu współpracy międzygminnej jest zdeterminowana przeważnie okolicznościami bardziej ze strony faktów niż norm prawnych. Gminy dysponują sporą swobodą w kształtowaniu formy i treści porozumienia komunalnego. Dotyczy to m.in. określenia zależności między jego uczestnikami. Wskazane byłoby zatem ustalenie reguł kontroli wewnętrznej, respektujących interesy gmin przekazujących, ale i nie ubezwłasnowalniających gminę przejmującą, w kontekście założenia, iż współdziałają podmioty sobie równe i zdecentralizowane względem państwa. Nie chodzi tutaj tylko o prawo wypowiedzania porozumienia, lecz przede wszystkim o możliwość korygowania stwierdzonych nieprawidłowości. Realizowanie zadań w formie porozumienia komunalnego docelowo wpływa na sytuację administrowanych. To dla ich wygody powierza się zarządzanie wodociągami, organizowanie lokalnego transportu zbiorowego, wydawanie decyzji administracyjnych lepszym w poszczególnych materiałach gminom. Mieszkańcy gminy w różnym stopniu mogą wpływać na wykorzystywanie form współdziałania międzygminnego, chociażby przez referendum w sprawie zawarcia porozumienia lub wycofania się z tej formy współpracy<sup>6</sup>.

### III. WSPÓLDZIAŁANIE MIĘDZYGMINNE W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ (NA PRZYKŁADZIE NIEMIEC I FRANCJI I W USA)

#### STANY ZJEDNOCZONE

W USA występuje wielość form organizacyjnych związków gminnych, które różnią się charakterem prawnym, strukturą i zakresem działania. Różnice występują także w poszczególnych rozwiązaniach stanowych. Podstawą konstytucyjną ich funkcjonowania są konstytucje stanowe, które zawierają kompetencję generalną do kreowania różnych form współdziałania między gminami. Na przykład konstytucja

<sup>6</sup> P. Lisowski, A. Pakuła *Porozumienia komunalne*, „Przegląd Prawa i Administracji XXXV”, Wrocław, 1996, s. 92-108.

Stanu Ohio (z 1851 r. z poprawkami z 1990 r.) określa gminę jako korporację. Gmina ma władzę polityczną. Cała władza polityczna należy do społeczności gminy. Nie znajduje się w niej pojęcia „osobowość polityczno-prawna czy cywilnoprawna”. Występuje natomiast silnie chroniony interes gminy. Gmina może zawierać kontrakty z innymi. Społeczność lokalna gminy może wnieść petycję podpisaną przez 10% wyborców gminy do władzy wykonawczej gminy o zorganizowanie referendum, które jest pytaniem o zgodę na zawarcie kontraktu. Petycja powinna zostać zgłoszona w ciągu 30 dni po uchwaleniu postanowienia o przystąpieniu do kontraktu. Postanowienie nie wchodzi w życie, jeśli w referendum wypowie się przeciwko niemu większość wyborców, Konstytucja Stanu Ohio nie określa charakteru prawnego kontraktu. Konstytucja Stanu Ohio tworzy 4 główne typy samorządu terytorialnego: municipality, county, township i school district. Municipality, township i county mają charakter ogólny (generalny), ponieważ mają szeroki zakres służb publicznych. Szkolne dystrykty to dystrykty specjalne, w których realizowana jest tylko jedna funkcja - edukacyjna. Dystrykty specjalne nie są częścią innej jednostki samorządu terytorialnego, tzn. są niezależne w zakresie finansowania od innej jednostki samorządu terytorialnego.

W USA występuje pojęcie związku komunalnego w nazwie; występują następujące nazwy: „rada”, „agencja”, „konsorcjum”. Istotne znaczenie w USA dla związków międzygminnych ma planowanie regionalne. Występuje ono na różnych poziomach podziału terytorialnego, tzn. dotyczy zarówno gmin, jak i county (powiatu) czy planowania między wieloma powiatami. Dwie lub więcej gmin może zawierać kontrakty z inną jednostką samorządu lokalnego. Miasta i wsie Ohio mogą także zawierać kontrakty z county dla realizacji funkcji społecznych. Organa samorządu lokalnego dwóch lub więcej powiatów, gmin, township mogą zawrzeć umowę, tworząc Regionalną Radę Samorządów. Przykładem takiego porozumienia jest Regionalna Agencja Podatku Dochodowego. Powiaty tworzą różnego rodzaju związki, np. konsorcjum takie, jak związek 3 powiatów Cuyahoga, Parma, Geauga, których celem jest organizacja zatrudnienia w rejonach, w których istnieje bezrobocie. W Ohio, a także w innych stanach istnieją różnego rodzaju połączenia, np. powiatu i gmin, tworzenia agencji. Dyrektor agencji jest odpowiedzialny za przygotowanie i wykonanie planu i jego koordynowanie między rządem stanowym, county i municipality (powiatem, gminą).

Chociaż county egzystują zasadniczo jako administracyjna agencja stanu, obecnie rozwijają się w nich quasi-municipalne funkcje. Poprawka do konstytucji stanu uchwalona w 1933 r., daje mieszkańcom county prawo uchwalenia tzw. Home rule charter (statutu). Oprócz tego, że określa ona formę rządu stanowego, wybór urzędników, procedurę wykonania obowiązków, zadania, jednocześnie określa organizację county jako korporację gmin. Wyraźne określenie zakresów kompetencji sprawia, że county nie wchodzi w konflikty z gminami. Należy jednak podkreślić, że istnieje komisja stanowa i samorządu terytorialnego, która stanowi forum dysku-



sji problemów związanych z wykonywaniem służb publicznych przez gminy i ich związki. W stanie Ohio, a także w innych stanach USA nie występuje podział na zadania własne i zlecone gmin. Nie ogranicza to wolności gmin i county w wypełnianiu swoich kompetencji<sup>7</sup>.

## ZWIĄZKI KOMUNALNE W NIEMCZECH

Początki współdziałania gmin niemieckich sięgają XIX wieku i rozwijają się w miarę poszerzania zakresu zadań, a także wraz z pojawianiem się lokalnych zadań ponadgminnych. Według współczesnych doświadczeń niemieckich przedmiotem współdziałania są w szczególności następujące zadania: zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie ścieków, utrzymywanie wysypisk i utylizacja odpadów, koordynacja komunikacji lokalnej, rozbudowa i utrzymanie dróg, planowanie lokalnych terenów wypoczynkowych i urządzeń do spędzania wolnego czasu, koordynacja świadczeń w dziedzinie kultury, ratownictwa oraz ochrona przed klęskami żywiołowymi, zakładanie regionalnych instytucji promujących gospodarkę, planowanie i rozwój obszarów pod zabudowę handlową, usługową i przemysłową, wreszcie zastosowanie techniki przetwarzania danych. Współdziałanie międzygminne oparte jest na regulacji administracyjno - prawnej (ustawy samorządowe, ustawy szczególne o współpracy komunalnej) oraz cywilnoprawnej i jest prawnie dopuszczalne pod warunkiem, że podstawowe zadanie realizowane w jego ramach będzie miało charakter komunalny. Formy współdziałania są zróżnicowane. Mają one charakter funkcjonalny oraz instytucjonalny.

Do form funkcjonalnych należy zaliczyć porozumienie publicznoprawne, które dochodzi do skutku na podstawie umowy administracyjnej, gdzie uczestniczące gminy przekazują do wykonania jednej z nich określone rodzajowo lub połączone ze sobą zadania. Porozumienie administracyjne jest w zasadzie dobrowolne, jednak w zakresie komunalnych zadań obowiązkowych może mieć charakter przymusowy. W ramach porozumienia dopuszczalne są formy działań władczych, także o charakterze normatywnym. Sprawia to, że jedna z gmin, a mianowicie ta, której powierzono zadania, ma kompetencje władcze wobec pozostałych gmin, które zadania przekazały. Do form instytucjonalnych należy zaliczyć komunalną wspólnotę roboczą, wspólnotę administracyjną oraz gminny związek zadaniowy. Komunalna wspólnota robocza powoływana jest w celach koordynacyjnych. Może działać w całym zakresie zadań komunalnych. W praktyce dotyczy to w szczególności zaopatrzenia w gaz, energię elektryczną oraz dziedziny przetwarzania danych. Organa komunalnej wspólnoty roboczej - zgromadzenie członków, zarząd oraz komisja robocza - mają

w zasadzie kompetencje niewładcze. Wspólnota nie ma osobowości prawnej, ma charakter ściśle międzygminny, nie ma możliwości występowania na zewnątrz.

Gminny związek zadaniowy służy wzmocnieniu siły administracyjnej i ekonomicznej mniejszych gmin, które zrzeszają się w celu wspólnego załatwiania spraw kasowych, rachunkowych, daninowych czy też spraw pracowniczych. Kompetencje gmin pozostają nienaruszone, gdyż związek spełnia tylko rolę usługową za pośrednictwem swego aparatu technicznego.

Wspólnota administracyjna jest dalej idącym, utworzonym na podstawie rozporządzenia, dobrowolnym bądź przymusowym związkiem sąsiadujących ze sobą gmin włączonych do powiatu, wykonującym zadania publiczne. Podstawowa część zadań wspólnoty określona jest ogólnie. Dotyczy to zadań obowiązkowych wspólnoty, do których zakresu należą wszystkie sprawy zlecone z zakresu administracji rządowej, o ile w rozporządzeniu nie ustanowiono wyjątków od tej reguły. Biorąc to pod uwagę przyjmuje się, że wspólnota nie narusza samorządności gmin. Powinna je wspierać w wykonywaniu zadań własnych, o ile nie zostały one przekazane wspólnocie przez gminę w drodze odrębnego porozumienia. Ponadto powierzono wspólnocie administracyjnej przygotowywanie projektów uchwał oraz wykonywanie uchwał rad zrzeszonych gmin, a także załatwianie zwykłych spraw bieżącej administracji. Do realizacji tych zadań wspólnocie administracyjnej służy biurowy aparat pomocniczy.

Podstawową formą instytucjonalnego współdziałania międzygminnego jest natomiast związek celowy - zjednoczenie wspólnot samorządowych (gmin, powiatów) służący ciągłemu wykonywaniu określonego rodzaju zadania lub połączonych ze sobą zadań komunalnych. Związki celowe mają na ogół charakter dobrowolny. Tworzone są w ramach ustawowo określonego władztwa organizacyjnego wspólnot samorządowych. Związki przymusowe, które ograniczają to władztwo, mogą być tworzone ze względu na pilną potrzebę publiczną, jeśli podmioty te nie są zdolne do wykonywania obowiązkowych zadań własnych oraz zleconych i nie zamierzają utworzyć związku dobrowolnego. Przymusowe związki w zakresie wykonywania własnych zadań dobrowolnych gmin i powiatów mogą być tworzone przez ustawodawcę kraju związkowego. Są one nazywane ustawowymi związkami celowymi. Warunkiem niezbędnym jest, aby co najmniej jednym z członków założycieli dobrowolnego związku celowego była terytorialna wspólnota samorządowa, bo tylko w taki sposób można zapewnić ustalenie zadań o charakterze komunalnym. Ponadto mogą to być inne podmioty prawa - publiczne oraz prywatne, których udział umożliwia zwiększenie zadań poza zakres komunalny. Utworzenie dobrowolnego związku komunalnego wymaga zezwolenia organu nadzorczego (prezydenta rejencji, krajowego ministra spraw wewnętrznych), które wraz ze statutem podlega urzędowej publikacji. Związek celowy może podejmować tylko zadania mieszczące się w zakresie właściwości (uprawnień lub obowiązków) zrzeszonych wspólnot samorządowych. Nie ma przy tym znaczenia, czy będą to zadania własne, czy zlecone. Zwią-

<sup>7</sup> E. Nowacka, *Formy organizacyjne związków komunalnych w USA (na przykładzie stanu Ohio)*, „Przegląd Prawa i Administracji XXXV”, Wrocław, 1996, s. 181-187.



zek realizuje te zadania w zastępstwie tych wspólnot. Jest to przemieszczenie zadań i kompetencji na podstawie ustawowej. Związki celowe mogą być rozwiązane, jeśli osiągnęły swój cel bądź jeśli ten cel nie jest już możliwy do spełnienia. Organami związku celowego są z zasady:

- zgromadzenie związku celowego jako organ przedstawicielski członków związku; a jeśli ciało to jest zbyt liczne, powołuje się ponadto mniejsze gremium - radę administracyjną bądź zarząd związku: w organach tych wspólnoty samorządowe reprezentowane są przez urzędników komunalnych, a nie przez radnych;

- przewodniczący związku, wybierany spośród wyższych urzędników zrzeszonych gmin, załatwiający sprawy bieżące oraz reprezentujący związek na zewnątrz.

Związki celowe prowadzą gospodarkę finansową na takich zasadach jak gminy. Statuty związków, powołanych głównie dla prowadzenia działalności gospodarczej, mogą przyjąć co do tej działalności regulację prawną, przewidzianą dla gminnych zakładów administracyjnych bądź też dla cywilnoprawnych form organizacyjnych. Jeśli związki celowe prowadzą działalność gospodarczą w formach publicznoprawnych, wówczas źródłem ich dochodów będą przede wszystkim opłaty za świadczone usługi; jeśli w formach cywilno - prawnych - będą to dochody ze sprzedaży usług. Ponadto będą to składki oraz udziały w kosztach, obciążające członków związku na zasadach ustalonych w statucie. Prawo nie przewiduje możliwości pobierania podatków przez związki celowe. Źródłem dochodów mogą być natomiast dotacje państwowe.

Poza omówionymi formami współdziałania komunalnego działają w Niemczech związki komunalne wyższego stopnia, nazywane wyższymi związkami komunalnymi, w odróżnieniu od „niższych”, tworzonych na szczeblu bądź też poniżej szczebla powiatowego. Wyższe związki komunalne *sensu largo* tworzone są na bazie regionalnej, przede wszystkim z więzią funkcjonalną, wynikającą z regulacji planistycznych, projektów rozwojowych, wspierania określonych przedsięwzięć, gdzie dominującą pozycję posiada określone miasto. Wyższe związki komunalne *sensu stricto*, które można określić jako „klasyczne”, tworzone są natomiast na bazie ziemskiej, prowincjonalnej, z więzią historyczną, ludnościową lub kulturalną. Podmioty te działają na zasadach zbliżonych do związków celowych. Mają zatem organ uchwałodawczy (zgromadzenie związku; zgromadzenie prowincjonalne, krajowe, ziemskie), składający się z delegatów zrzeszonych korporacji komunalnych, którego przewodniczący pełni funkcje prezydalne. Przewodniczący oraz kilku członków zgromadzenia tworzą komisję związku, która kieruje pracami związku. Wyższe związki komunalne załatwiają przede wszystkim zadania samorządowe w dziedzinie ochrony zdrowia, spraw socjalnych, pielęgnowania kultury i tradycji lokalnej. Związki te wykonują także zadania zlecone, które wszakże pozostają w ścisłej więzi przedmiotowej z zadaniami samorządowymi.

Niemieckie przepisy o współdziałaniu komunalnym nie wykluczają wspólnego załatwiania spraw na podstawach prywatnoprawnych z wyjątkiem sytuacji,

gdy ustawa przewiduje obligatoryjne działania władcze. Możliwe są zatem w zasadzie wszystkie cywilnoprawne formy organizacyjne z pewnymi wyjątkami w poszczególnych ordynacjach gminnych, np. w zakresie ograniczenia odpowiedzialności majątkowej. Szczególnie często stosowana jest forma spółki akcyjnej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Formy te nie podlegają państwowemu nadzorowi komunalnemu.

Wspólna realizacja zadań komunalnych możliwa jest też dzięki formom mieszanym: prawa publicznego oraz prywatnego. Stosuje się tu często rozwiązania dwustopniowe. Wpierw tworzony jest związek celowy, który w celu realizacji swych zadań statutowych powołuje przedsiębiorstwo bądź też zleca te zadania prywatnemu podmiotowi gospodarczemu<sup>8</sup>.

## SYNDYKATY GMIN WE FRANCJI

Syndykaty są najstarszą i najbardziej rozpowszechnioną dziś postacią zinstytucjonalizowanej współpracy gmin we Francji. Pierwsze syndykaty utworzone zostały ustawą z 22 marca 1890 r., w kilka lat po uchwaleniu ustawy gminnej. Były to syndykaty powołane do wykonywania jednego zadania; pierwsze formy współpracy pojawiły się znacznie wcześniej: już od 1837 r. są znane porozumienia między gminami dla wspólnego wykonywania konkretnych prac. Z czasem ukształtowały się inne, dość liczne postaci grupowania gmin wokół wspólnych zadań, wśród nich, na mocy zarządzenia z 5 stycznia 1959 r., syndykaty powołane do wykonywania wielu zadań.

Syndykaty gmin jednozadaniowe i wielozadaniowe. Syndykat wielozadaniowy jest rozwinięciem formuły utworzonego wcześniej syndykatu jednozadaniowego. Struktura prawna obu syndykatów została z czasem ujednoczona. Syndykat gmin jest osobą prawną prawa publicznego kwalifikowaną jako zakład publiczny. Tworzone ustawą zakłady publiczne powołane są do prowadzenia ściśle określonej działalności w sferze służb publicznych. Zakłady publiczne określane w ujęciach klasycznych za pomocą kryterium funkcjonalnego są instytucjonalną formą współpracy społeczności lokalnych: gmin, departamentów lub regionów. Syndykat gmin może być utworzony przez gminy sąsiednie lub też nie mające żadnych wspólnych granic, a także usytuowane w różnych departamentach. W okresie początkowym wymagana była jednomyślność gmin tworzących syndykat, z czasem zastąpiona ona została przez wymóg większości kwalifikowanej: wołę utworzenia syndykatu powinny wyrazić rady dwóch trzecich gmin zainteresowanych, reprezentujących ponad połowę ogółu ludności, lub rady połowy gmin reprezentujących ponad dwie trzecie ogółu

<sup>8</sup> M. Niemiec, *Związki komunalne w Niemczech*, „Przegląd Prawa i Administracji XXXV”, Wrocław, 1996, s. 143-148.

ludności. Z wyjątkiem sytuacji, gdy gminy podjęły zgodne uchwały wyrażające wolę utworzenia syndykatu, listę gmin zainteresowanych sporządza prefekt departamentu po uzyskaniu opinii rady generalnej, na wniosek jednej lub kilku rad gminnych. Uchwała większościowa powołująca syndykat jest obowiązująca również dla tych gmin, które nie zamierzały doń przystąpić. Warunki ich uczestnictwa określa prefekt w postanowieniu o utworzeniu syndykatu, ustala również zgodnie z propozycjami gmin siedzibę syndykatu.

Syndykatem administruje komitet złożony z przedstawicieli wybranych przez rady gmin członkowskich. Każdą gminę reprezentuje dwóch delegatów wybranych spośród mieszkańców gminy, spełniających warunki stawiane kandydatom do rad gmin. Ten przejaw równouprawnienia gmin jest niechętnie przyjmowany przez gminy duże, które z wahaniem przystępują do syndykatu na równej stopie z większością gmin małych. Zwoływanie posiedzeń komitetu, prawidłowość uchwał i organizacja obrad regulowane są przepisami ustanowionymi dla rad gmin. Obrady są jawne, jednak na żądanie jednej trzeciej składu rady lub prezydenta można zarządzić ich tajność. Komitet obraduje jeden raz w trymestrze, natomiast w syndykacie jednozadaniowym co semestr. Posiedzenia odbywają się w siedzibie komitetu lub w miejscu wybranym przez komitet w jednej z gmin członkowskich.

Organem wykonawczym syndykatu jest prezydent wraz z biurem, wybierani przez komitet w trybie ustanowionym dla wyboru mera gminy i jego zastępców. Skład biura, poza prezydentem, tworzą jego zastępcy oraz, ewentualnie, inni członkowie (w liczbie ustalonej decyzją o ustanowieniu syndykatu). Struktura biura jest bardziej otwarta niż w innych instytucjach kooperacji; do biura mogą być wybrani m.in. sekretarze gmin lub skarbnicy, a także merowie, którzy nie zostali wybrani na stanowiska wiceprezydentów. Do wyłącznej właściwości komitetu należy uchwalanie budżetu syndykatu, zatwierdzanie wydatków administracyjnych, decydowanie w sprawach zmiany ustalonych warunków organizacji i funkcjonowania oraz trwałości syndykatu, przystąpienie syndykatu do innych zakładów publicznych oraz kwestii wiążących się z prawami i swobodami społeczności lokalnych, a także delegowania uprawnień do zarządzania służbą publiczną. Na każdym posiedzeniu komitetu prezydent zdaje sprawę z prac biura. Jako organ wykonawczy syndykatu prezydent został wyposażony przez ustawę we własne kompetencje. Należy do nich przygotowanie i wykonywanie uchwał komitetu, dysponowanie wydatkami i egzekwowanie należności, wykonywanie administracji i delegowanie w miarę potrzeby kompetencji na zastępców lub, wyjątkowo, na innych członków biura. Prezydent jest służbowym przełożonym służb syndykatu oraz reprezentuje syndykat w sprawach rozpatrywanych przez sądy.

Gminy mają prawo występowania z syndykatu. Stosownie do ogólnej zasady gmina może wystąpić z syndykatu po uzyskaniu zgody komitetu. Komitet w porozumieniu z gminą ustala warunki, jakie należy spełnić przed odejściem. Uchwała komitetu jest przekazywana merom wszystkich gmin członkowskich, po czym jest

przedstawiana radom gmin do konsultacji w terminie 40 dni. Decyzję o wystąpieniu gminy podejmuje prefekt. Decyzja nie zostanie jednak podjęta, jeśli odejściu przeciwstawi się jedna trzecia gmin członkowskich. Tryb ten obowiązuje również przy przyjmowaniu gmin do syndykatu już istniejącego. Po nowelizacji, wprowadzonej ustawą z 5 stycznia 1988 r., pojawiły się jeszcze dwa nowe rozwiązania, uzupełniające wyżej opisaną zasadę ogólną. Po pierwsze, gmina może uzyskać zezwolenie prefekta na wystąpienie z syndykatu, jeżeli w następstwie zmian w reglamentacji lub zmian w sytuacji gminy, jakie nastąpiły z uwagi na tę reglamentację, jej uczestnictwo stało się bezprzedmiotowe. Jeśli gminy nie dojdą do porozumienia, prefekt ustala warunki finansowe i majątkowe wystąpienia, po uzyskaniu opinii komitetu syndykalnego i rady zainteresowanej gminy.

Po drugie, jeśli gmina utrzymuje, że postanowienia statutu dotyczące reprezentacji gminy w komitecie, kompetencji wykonywanych przez syndykat lub jej udziału w wydatkach syndykatu narażają w sposób istotny jej interes, może żądać zmiany statutu. Jeżeli dokonana zmiana naraża interes gminy, może ona w ciągu 6 miesięcy zażądać zezwolenia na opuszczenie syndykatu.

Działalność syndykatu gmin jest finansowana z kilku źródeł. Są to przede wszystkim wkłady gmin, mające charakter wydatków obowiązkowych, dochody z dóbr, opłat (np. opłata za wywóz śmieci gospodarczych, energię elektryczną, transportowa) i należności, a także dochody z pożyczek i subwencji.

Syndykat gmin zostaje rozwiązany bądź po upływie czasu na jaki został powołany, bądź w wyniku jednomyślnej zgody gmin uczestniczących, bądź też z urzędu - dekretem podjętym w wyniku uzgodnienia między radą generalną i Radą Stanu. Jeżeli syndykat nie przejawiał żadnej działalności w ciągu dwóch lat, decyzję o jego rozwiązaniu podejmuje prefekt po uzyskaniu opinii rad gmin uczestniczących<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> J. Joźewski, *Syndykaty gmin we Francji*, „Przegląd Prawa i Administracji XXXV”, Wrocław, 1996, s. 125-134.

## WYKAZ ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH W POLSCE

**Związek Gmin  
Regionu Słupskiego**  
ul. Sienkiewicza 16, 62-400 Słupca

**Związek Gmin Bieszczadzkich**  
ul. Parkowa 1, Lesko

**Związek Gmin  
Regionu Łódzkiego**  
ul. Piotrkowska 104, 90-004 Łódź

**Komunalny Związek  
Wodno-Ściekowy**  
Ligota Dolna 56, 46-200 Kluczbork

**Związek Komunalny Gmin  
Zagłębia Konińskiego**  
Plac Wolności 1  
62-530 Kazimierz Biskupi

**Związek Gmin Pomorza  
Środkowego w Koszalinie**  
ul. Bolesława Chrobrego 10  
36-032 Mielno

**Związek Bieszczadzkich Gmin  
Pogranicza**  
ul. Kopernika 1, Ustrzyki Dolne

**Związek Gmin M.C.T.**  
ul. gen. Władysława Sikorskiego 9  
Gromadka

**Związek Komunalny Gmin**  
ul. Przemysłowa 44, 24-200 Bełżyce

**Międzywojewódzki Komunalny  
Związek Gmin ds. Gazyfikacji**  
ul. Warszawska 48, 95-010 Stryków

**Związek Gmin „Dolna Mała Panew”**  
46-045 Turawa

**Związek Miast i Gmin  
Dorzecza Parsęty**  
Plac Kościelny 7, 78-230 Karlino

**Związek Międzygminny „Gazociąg”**  
ul. 3 Maja 72, 32-100 Proszowice

**Związek Komunalny  
„Wodociąg Lisowice”**  
Rynek 1, 59-230 Prochowice

**Związek Komunalny  
„Bartosów - Tyniec Legnicki”**  
59-243 Ruja

**Zambrowski Związek Gmin**  
ul. Fabryczna 3, 18-300 Zambrów

**Związek Gmin „Aqua Silesia”**  
ul. Mickiewicza 18, 47-344 Walce

**Związek Gmin „Krajny”**  
ul. Leśna 7, Złotów

**Związek Komunalny Gmin  
Województwa Chełmskiego**  
ul. Suchawska 9, 22-200 Włodawa

**Międzygminny Związek ds.  
Eksploatacji Wodociągów**  
ul. Wreczycka 11, 42-200 Częstochowa

**Związek Gmin Ziemi Zgorzeleckiej**  
ul. Domańskiego 6, 59-900 Zgorzelec

**Międzygminny Związek  
Wodociągów i Kanalizacji**  
ul. Bogumińska 2  
44-300 Wodzisław Śląski

**Międzygminny Związek  
Komunikacji Pasażerskiej**  
ul. Sienkiewicza 4  
42-600 Tarnowskie Góry

**Związek Międzygminny Komunalny  
„Nidzica”**  
ul. Zielona 12  
28-500 Kazimierza Wielka

**Związek Międzygminny  
Gazownictwa „Nida”**  
ul. 11 Listopada 33, 28-300 Jędrzejów

**Związek Komunalny „Pasma”**  
ul. Armii Krajowej 50, 22-100 Chełm

**Komunalny Związek Gmin „Dolina  
Redy i Chylonki”**  
skr. poczt. 84, 81-660 Gdynia

**Związek Gmin Ziemi  
Ostrzeszowskiej**  
ul. Zamkowa 31, 65-500 Ostrzeszów

**Międzygminny Związek  
Ciepłowniczy**  
ul. Dworcowa 17, 44-335 Jastrzębie

**Związek Komunalny  
Projektowanego Powiatu  
Mikołowskiego**  
Rynek 16, 43-190 Mikołów

**Związek Międzygminny „Ponidzie”**  
ul. Polna 15/17, 25-313 Kielce

**Związek Gmin Ziemi  
Włoszczowskiej**  
ul. Partyzantów 14, Włoszczowa

**Związek Komunalny Gmin ds.  
Wodociągowo-Kanalizacyjnych**  
ul. Jaskrowska 14/4  
42-200 Częstochowa

**Komunalny Związek Gmin**  
Droga Chłapowska 21  
84-120 Władysławowo

**Komunikacyjny Związek**

**Komunalny GOP**  
ul. Wita Stwosza 31, 40-042 Katowice

**Związek Komunalny „Komunikacja Międzygminna”**  
ul. Krakowska 9, Jaworzno

**Związek Gmin „Szansa Białej Przemyszy”**  
ul. Fabryczna 10, 42-533 Sławków

**Związek Gmin Rolniczych i Ekologicznych EKOROL**  
Al. IX Wieków Kielc 3, 25-955 Kielce

**Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji**  
ul. Nadbrzeżna 6a, 62-500 Konin

**Związek Komunalny z/s w Kleszczowie**  
ul. Główna 47, 97-560 Kleszczów

**Związek Gmin Regionu Płockiego**  
ul. Kobylińskiego 6, 09-400 Płock

**Związek Gmin Nadnerzańskich**  
Pl. Zwycięstwa 11, 98-135 Lutomiersk

**Komunalny Związek Celowy „SIGPOZ”**  
Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin

**Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich**  
33-150 Wola Rzędzińska

**Związek Gmin Ziemi Kujawskiej**  
ul. Słowackiego 8  
Aleksandrów Kujawski

**Związek Gmin Północnego Mazowsza**  
ul. Piastowska 11a, Sierpc

**Związek Gmin Regionu Poddębickiego**  
ul. Łódzka 17/21, 99-200 Poddębice

**Unia Miast i Gmin Dorzecza Regi**  
Pl. Zwycięstwa 37, 72-300 Gryfice

**Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki**  
ul. Krakowska 15, 27-640 Klimontów

**Związek Gmin Ziemi Nowomiejskiej**  
13-300 Nowe Miasto Lubawskie

**Związek Gmin „Bychowo”**  
Rynek 1, Prusice

**Związek Gmin Regionu Kutnowskiego**  
Pl. Piłsudskiego 18, 99-300 Kutno

**Związek Gmin Ziemi Wieluńskiej**  
Pl. Kazimierza Wielkiego 1  
98-300 Wieluń

**Związek Gmin Wyspy Wolin**  
ul. Cicha 2, 72-510 Międzyzdroje

**Związek Gmin ds. Wodociągowania**  
33-130 Radłów

**Związek Międzygminny „Konsorcjum Turystyczne Szóstka”**  
ul. Wolności 1, 57-330 Szczytna

## NOTATKI