

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 110)
z dnia 14 kwietnia 2026 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 110)

14 kwietnia 2026 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Michała Krawczyka (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– przedstawienie sprawozdania z działalności Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego za 2025 r. oraz informacji dotyczącej planowanych kierunków działalności w 2026 r.

W posiedzeniu udział wzięli: **Szymon Wróbel** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **prof. Paweł Swianiewicz** dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego wraz ze współpracownikiem, **Adrian Pokrywczyński** ekspert Związku Powiatów Polskich, **Małgorzata Wójcicka** przedstawicielka Unii Miasteczek Polskich oraz **Marek Wójcik** pełnomocnik do zarządu spraw legislacyjnych Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Mateusz Daszewski i Sławomir Jakubczak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dzień dobry. Witam państwa bardzo serdecznie.

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Witam panie posłanki i panów posłów. Witam naszych gości: pana profesora Pawła Swianiewicza, dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego oraz panią dr Julitę Łukomską, zastępcę dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Witam pana Szymona Wróbla, zastępcę dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA. Witam pana Adriana Pokrywczyńskiego, eksperta Związku Powiatów Polskich, panią Małgorzatę Wójcicką, reprezentującą Unię Miasteczek Polskich, pana Marka Wójcika, który się schował, ale też witam. Dzień dobry.

Stwierdzam kworum.

Przedmiotem dzisiejszego posiedzenia będzie przedstawienie sprawozdania z działalności Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego w 2025 r. oraz informacji dotyczącej planowanych kierunków działalności w roku 2026. Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie widzę. Dziękuję. Stwierdzam jego przyjęcie.

Oddaję głos panu dyrektorowi. Bardzo proszę, panie profesorze, o przedstawienie informacji.

Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego prof. Paweł Swianiewicz:

Nie wiem czy umiem włączyć. Czy mikrofon działa? OK. Dobrze. Dzień dobry państwu. Bardzo dziękuję za zaproszenie. Przedstawię, tak jak zostałem poproszony, informację o działalności w roku 2025 i o toczących się już – bo 3,5 miesiąca minęło – i już realizowanych planach na rok 2026. Jest ze mną moja zastępczyni, pani dr Julita Łukomska. Jeżeli będą jakieś pytania, dyskusje, to będziemy oboje starali się odpowiadać.

Jak państwo wiecie, swoje stanowisko objąłem w lipcu 2024 r., więc jeszcze końcówka roku 2024 to już jest nasza działalność, ale skoncentrujemy się tutaj na roku 2025. Zacznę od takiej koncepcji, która nam od początku przyświecała. Po pierwsze, formalnie rzecz biorąc jesteśmy jednostką budżetową MSWiA i naszym zadaniem, obowiązkiem jest służyć swoją wiedzą rządowi i służyć swoją wiedzą organizacjom samorządowym, samorządom. Natomiast przyjęliśmy od razu, że nie jest naszym zadaniem reprezentowanie interesów rządu czy reprezentowanie poglądów rządu. Nie jesteśmy również jednostką, która zajmuje się lobbieniem w interesie korporacji samorządowych. Staramy się być obiektywnym ośrodkiem badawczym, dostarczającym dane, staramy się być zapleczem intelektualnym dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Gdybyśmy mieli określić taki główny cel, jaki sami sobie postawiliśmy, to staramy się służyć idei decentralizacji. Wierzimy w to, że państwo jest silne, jeżeli jest zdecentralizowane i tej idei staramy się służyć.

Rok 2025 był pierwszym pełnym rokiem działalności właśnie pod naszym kierownictwem. Tutaj na tym slajdzie wymieniliśmy kilka takich punktów, które wydają nam się kluczowymi wydarzeniami czy kluczowymi procesami w 2025 r. Po pierwsze, w lutym minister spraw wewnętrznych i administracji nadał nowy statut i nowy regulamin organizacyjny, nie wprowadzając jakichś rewolucyjnych zmian, ale dostosowując strukturę instytutu do tej wizji, którą przedstawiliśmy. Poza tym miały miejsce pewne zmiany kadrowe. Właściwie taką najważniejszą zmianą kadrową było budowanie zespołu badawczego, zespołu ekspertów, bo w momencie, kiedy zaczynaliśmy pracę, w instytucie było kilkoro pracowników administracyjnych, natomiast nie było pracowników będących ekspertami w zakresie spraw samorządowych. Udało nam się przez ten rok zbudować zespół badań i analiz samorządowych, który jest takim analitycznym silnikiem instytucji. W 2025 r. odbyły się też trzy posiedzenia rady programowej, którą powołał minister spraw wewnętrznych i administracji, tak więc nie mieliśmy wpływu na skład tej rady. Przewodniczącym jest prof. Robert Gawłowski.

Również zorganizowaliśmy, właściwie sięgając jeszcze przez moment do listopada 2024 r... Mamy w ogóle taki zamiar, żeby organizować cykliczne debaty na ważne dla decentralizacji, dla samorządów tematy. Pierwsza taka debata odbyła się w Łodzi w listopadzie 2024 r. na temat dyskusji o podziale terytorialnym na poziomie gmin i województw. Następna debata była w marcu we Wrocławiu na temat zarządzania obszarami metropolitalnymi i mniejszymi aglomeracjami. W końcu trzecia debata w grudniu 2025 r. w Toruniu poświęcona dyskusji o przyszłości regionów samorządowych. W roku 2026 też planujemy debatę, ale o tym za chwilę jeszcze powiem.

Budując zespół, rozpoczęliśmy już pewne prace analityczne, działalność badawczą instytutu. Na tym slajdzie macie państwo kilka okładek takich raportów, które się na naszej stronie już w 2025 r. pojawiły. Te najważniejsze kierunki badawcze dotyczyły współpracy i konfliktów w obszarach aglomeracji, z tego też taki nurt badań i rozważań na temat regulacji dotyczących zmian granic gmin się wyłonił. Przygotowaliśmy raport – i to był nasz największy zdecydowanie raport także objętościowo, ale i myślę, że też znaczeniowo – który miał w zamierzeniu być wkładem do monitoringu realizacji nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ten raport opublikowaliśmy na początku grudnia 2025 r., obszerny, bo liczący 230 stron, ale dla uspokojenia dodam – ma również streszczenie, które ma 12 stron, więc jest łatwiejsze do przyswojenia.

Trzeci temat, którym zaczęliśmy się zajmować, to jest kwestia wpływu depopulacji na obszarach wiejskich na działanie samorządu. W szczególności w 2025 r. przeprowadziliśmy badanie dotyczące wzajemnych relacji między likwidacją szkół wiejskich a procesem depopulacji.

Czwarty temat to badanie pracowników administracji samorządowej, badanie ankietowe przeprowadzone we wrześniu – październiku 2025 r. Zebraliśmy prawie 12 tys. odpowiedzi. W tym roku są one poddawane analizie, będą pojawiały się kolejne raporty tematyczne. Zaczęliśmy również kilka innych, pomniejszych badań dotyczących stanu finansów samorządowych, w szczególności takim istotnym i cały czas jeszcze toczącym się jest badanie finansowania zadań zleconych.

Poza zaplanowanymi przez nas badaniami przygotowaliśmy trzy opracowania, które były taką reakcją na zgłaszane wobec nas pytania i prośby, w szczególności dotyczące regulacji zmian granic gmin w różnych krajach europejskich, raport na temat funduszu sołeckiego. Prowadziliśmy również szkolenia dla samorządów, przy czym chciałem podkreślić, że dla nas działalność szkoleniowa jest działalnością dodatkową, a nie tym najważniejszym zadaniem, które stoi przed NIST. Tu jest chyba różnica w stosunku do działania NIST pod poprzednim kierownictwem. Mam wrażenie, że dla poprzedniej pani dyrektor szkolenia były takim jednym z najważniejszych, jak nie najważniejszym aspektem działania. My raczej uważamy, że jest wiele instytucji szkoleniowych w Polsce, z którymi nie chcemy rywalizować, natomiast staramy się w pewne luki wejść i w zasadzie koncentrujemy się na dwojakiego rodzaju szkoleniach. Po pierwsze, przygotowaliśmy – bo ten poprzedni był już nieco zdezaktualizowany – nowy program szkoleń tzw. służby przygotowawczej dla pracowników administracji, a po drugie, prowadzimy szkolenia dla radnych, koncentrując się na małych i raczej mniej zamożnych gminach i powiatach, którym może być trudniej i w których radnym może być trudniej korzystać ze szkoleń komercyjnych, w szczególności szkolenia dotyczą rozumienia budżetu i w ogóle sposobu finansowania samorządów.

Jak obserwowaliśmy taki monitoring naszej medialnej obecności, to można było zaobserwować wzrost rozpoznawalności. W sumie nie powiem, że to jest nieistotne, ale nie koncentrujemy się na sprawach rozpoznawalności. Ważniejsza jest jakość i przydatność materiałów, które udaje nam się produkować, ale zarówno w sprawozdaniu, którego egzemplarz przekazałem również do Komisji i z którym możecie się państwo w całości zapoznać, jak i na tym wykresie w skrócie są tam podsumowane dane dotyczące tej obecności medialnej i promocji naszej działalności.

Gdybyśmy chcieli podsumować najważniejsze fakty w 2025 r., to pojawiają się tutaj nasze raporty, badania i opinie, w szczególności ten o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Ważny nam się też wydaje ten cykl opracowań dotyczących regulacji na temat zmian granic gmin. Ważnym wydarzeniem było to badanie ankietowe, które będzie dalej analizowane. Od września 2025 r., to nawet nie z naszej inicjatywy, tylko o ile pamiętam, z inicjatywy pana ministra Szymańskiego, na comiesięcznych posiedzeniach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, na początku tych posiedzeń mamy takie krótkie, 15-minutowe prezentacje na temat któregoś z badań, które w instytucie prowadzimy. Tutaj te trzy debaty samorządowe, o których wspominałem, pierwsza jeszcze w listopadzie 2024 r., następna w marcu 2025 r. o obszarach metropolitalnych i w grudniu 2025 r. o przyszłości regionów samorządowych.

Tu jest taki obrazek, który stara się ten rok 2025 podsumować, więc po pierwsze, badania i analizy, zebranie twardych danych i wypracowanie opinii. Po drugie, staramy się być takim zapleczem dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, prezentując wyniki naszych badań i opinie. Też zajmujemy się transferem wiedzy z jednej strony za pomocą debat, z drugiej strony za pomocą szkoleń, o których wspominałem wcześniej. Jakby więc podsumować tę naszą działalność w liczbach w 2025 r., to wydaje mi się, że nieźle to wygląda, biorąc pod uwagę, że my dopiero organizowaliśmy zespół badawczy i w ogóle instytut był w trakcie daleko posuniętej reorganizacji: pięć sporych projektów badawczych, prawie 12 tys. przeankietowanych pracowników administracji, ok. 10 tys. uczestników szkoleń, trzy posiedzenia rady programowej.

Parę zdań jeszcze na temat planów dotyczących 2026 r., a już w tej chwili realizowanych. Jesienią 2026 r. planujemy kolejną debatę. Chcemy tym razem zająć się kwestią wyborów samorządowych i podyskutować na różne tematy dotyczące regulacji wyborów samorządowych. Jest bardzo wiele różnych zagadnień, o których można mówić i nie będę ich tutaj wszystkich wymieniał, ale tak tytułem przykładu może wspomnę na przykład o tym, że jak doskonale wiemy, w większych gminach, powiatach, województwach mamy ordynację wyborczą proporcjonalną do rad samorządowych. Natomiast okręgi wyborcze są na ogół małe, wybiera się w jednym okręgu kilku radnych, co powoduje, że te wybory proporcjonalne nie są tak naprawdę proporcjonalne, bo może się zdarzyć, że nawet ugrupowanie, które zbierze blisko 20% głosów, nie będzie miało żadnego radnego, więc to jest coś, co wymaga naszym zdaniem refleksji, dyskusji, zastanowienia. Takich zagadnień jest sporo. W tej chwili zapraszamy ekspertów, żeby przygotowali opracowania na ten temat i jesienią 2026 r. chcemy, żeby te opracowania były dostępne i żeby jeszcze przed debatą odbyła się dyskusja także z udziałem praktyków.

Jeśli chodzi o szkolenia, to w dużej mierze zamierzamy kontynuować aktywność z 2025 r., czyli podobne typy szkoleń i prowadzimy nowe badania, nowe projekty badawcze. Tutaj wymienionych jest kilka tematów, którymi się już zajmujemy. Taki temat, powiedziałbym, pod apetycznym tytułem „Czy lepiej mieć obwarzanek, czy go zjeść?”. Jest spora dyskusja i sporo kontrowersji dotyczących tzw. gmin obwarzankowych, ale też powiatów obwarzankowych, więc chcemy się temu zagadnieniu przyjrzeć bardziej systematycznie, żeby można było prowadzić dyskusję w oparciu o twarde dane, a nie wyłącznie o intuicję albo pojedyncze przypadki, które są znane.

Kontynuujemy badanie wpływu depopulacji na terenach wiejskich na funkcjonowanie samorządów, m.in. w kilku wybranych gminach będziemy prowadzili wiosną i latem tego roku badania terenowe. Trzeci istotny temat – chcemy skończyć nasz cykl badawczy dotyczący finansowania zadań zleconych samorządom. Tutaj raport powinien pojawić się pod koniec kwietnia, co jest chyba realne, ewentualnie na początku maja. Może warto wspomnieć, że w ramach tych naszych comiesięcznych prezentacji na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – bodajże 29 kwietnia jest posiedzenie kwietniowe – na tym posiedzeniu zamierzamy właśnie omówić najważniejsze wyniki tego badania, czyli finansowania zadań zleconych.

W najbliższych dniach, bo właściwie już jest gotowy ten raport, jest obecnie w obróbce redakcyjnej, więc za kilka dni powinien się na naszej stronie pojawić, przysyłamy też informację wtedy do sekretariatu Komisji sejmowej. Ponieważ są już dane o wykonaniu budżetu w 2025 r., to porównujemy to wykonanie budżetu w 2025 r. z poprzednim rokiem, przyglądając się jakimś

prawidłowościom, na przykład czy bardziej zyskały albo straciły gminy bogatsze, czy biedniejsze, czy małe, czy duże, czy jest jakieś regionalne zróżnicowanie, takie bardziej systematyczne porównanie. Oczywiście nie tylko gmin, ale również powiatów i województw.

Planujemy również badanie dotyczące praktyki nadzoru działalności samorządów przez wojewodów. W końcu nie uciekniemy od tematu, od którego się trochę dystansowaliśmy, bo on jest taki gorący politycznie od czasu do czasu, ale musimy się nim też zająć – dwukadencyjność, sprawa ograniczenia liczby kadencji. Nie będziemy formułować naszej jednoznacznej opinii, czy jesteśmy za, czy przeciw, natomiast chcemy zebrać też za pomocą porządnej, naukowej metodologii różne dane, które będą wskazywały możliwe skutki zarówno uchylecia, jak i utrzymania przepisów o dwukadencyjności.

Wspominałem o tym badaniu pracowników administracji samorządowej przeprowadzonym we wrześniu – październiku. Planujemy w tym roku sukcesywnie przedstawiać krótkie analizy odpowiedzi pracowników administracji na różne bloki pytań w tej ankiecie. Na tym slajdzie macie państwo wypisanych w sumie 10 raportów cząstkowych – niektóre już niedługo się ukażą, w każdym razie na pewno w tym roku się ukażą – które podzieliliśmy na dwie grupy. Po pierwsze, będziemy przyglądali się warunkom pracy w administracji samorządowej, co urzędnicy sami uważają na ten temat, czy są zadowoleni z pracy, jakie mają dalsze plany kariery zawodowej, czy z jakimi problemami w miejscu pracy się stykają, a z drugiej strony – tutaj z prawej strony w tym bloku tematów – patrzymy na poglądy urzędników na temat funkcjonowania jednostki samorządowej, na temat polityk samorządowych prowadzonych przez władze lokalne.

Właściwie już zmierzam do końca, bo byłem proszony o ok. 20–25 minut prezentacji, więc zmierzam do końca. Mamy jeszcze jakichś kilka pomniejszych projektów, ale nie będę o nich w szczegółach mówił. Jakbyśmy popatrzyli na ewolucję NIST od momentu, kiedy objęliśmy kierownictwo, kiedy przyszliśmy do instytutu, to zastaliśmy 7 pracowników, wyłącznie pracowników administracyjnych, nie było tam badaczy, ekspertów. Stan na dzisiaj jest taki, że NIST zatrudnia 19 osób, z tego 10 osób, które można uznać za ekspertów, badaczy, niektórzy są zatrudnieni w niepełnym wymiarze etatu, ale taki jest stan kadrowy. Jeśli chodzi o nasze plany, potrzeby, to odczuwamy potrzebę zatrudnienia przynajmniej jeszcze dwóch osób w tym zespole badawczym, więc chcielibyśmy w przyszłym roku mieć nie 19, tylko 21 osób. Ta struktura zatrudnienia, jak widać, zmieniła się też z takiej administracyjnej na dominację ekspertów, oczywiście pracowników administracyjnych też mamy i potrzebujemy, ale jednak głównie skupiamy się na tym dziale badawczym.

Jeśli chodzi o wykonanie budżetu, to w pierwszym roku, kiedy przyszliśmy, przez pierwsze pół roku instytut trochę tak działał, nie działał siłą inercji, w drugiej połowie 2024 r. dopiero zaczęliśmy tę nową wizję wdrażać i w związku z tym wykonanie budżetu było dość niskie. W 2024 r. wydaliśmy zaledwie 65% przyznanego budżetu. W 2025 r., a przynajmniej w pierwszej połowie 2025 r. też trwał okres reorganizacji, rekrutacji pracowników dopiero i w związku z tym to wykonanie na koniec roku już było dużo wyższe niż w 2024 r., ale też niepełne, ok. 82%.

Natomiast opowiadam o tym dokładnie, stosunkowo dokładnie, żeby powiedzieć państwu, że w tym roku wyraźnie odczuwamy już ten sufit, tzn. są prośby kierowane do nas o wykonanie jakichś analiz, albo sami widzimy, że przydałoby się coś zrobić, tylko już widzimy, że budżet nam na to nie pozwala. Bez zatrudnienia 2 dodatkowych osób, bez dodatkowych środków to się nie może udać. Wyraźnie już budżet ogranicza naszą działalność. Mamy plan, chcielibyśmy prosić nie o jakieś radykalne, ale jednak zwiększenie budżetu na rok 2027. Jestem podobno z pochodzenia Szkotem, a z wykształcenia ekonomistą, więc raczej się nie boję, że przekroczymy budżet na ten rok, co wiązałoby się z różnymi fatalnymi konsekwencjami. Damy sobie radę, oszczędzając, ale w 2027 r. nie oczekuję jakiegoś radykalnego zwiększenia budżetu, ale zwiększenie budżetu, powiedzmy, o 20% w stosunku do obecnego zapewniłoby nam komfort działania z korzyścią dla samorządów. Przy czym podkreślam, że mówimy o sumach bardzo mało znaczących w porównaniu nawet z budżetem najmniejszego samorządu. Zresztą też jak patrzymy na analogiczne instytuty funkcjonujące przy różnych ministerstwach, to według naszego rozeznania one mają przynajmniej dwa, trzy razy wyższe budżety od naszego.

Jeżeli decentralizacja i samorządy są czymś ważnym dla kraju, to wydaje nam się, że... To znaczy mówię o tym dlatego, że jak będzie trzeba podejmować decyzje na ten temat, to również przecież ostatecznie kształt budżetu zależy od posłów i będę prosił państwa, jeżeli uznacie to za stosowne, żebyście ten nasz wniosek o pewne nieradykalne, ale jednak znaczące podniesienie budżetu poparli. Wydaje nam się, że przez te już ponad 1,5 roku udało nam się pokazać,

że tworzymy ważne publikacje, interesujące dla samorządów i dla rządu i że to nie będą zmarnowane pieniądze.

Do końca pierwszego kwartału opublikowaliśmy na naszej stronie internetowej w sumie 18 publikacji, 18 raportów, niektórych króciutkich, jeden bardzo duży. Tutaj są okładki chyba tylko niektórych z nich. W każdym razie zapraszamy do zapoznawania się z naszymi raportami i analizami. Jeszcze dodam, że mamy obecnie nową osobę w instytucie, która zajmuje się sprawami kontaktów zewnętrznych i promocją i jak rozmawiałem o zadaniach dla tej osoby, to również bardzo mocno podkreślałem, żeby na pewno nigdy nie zapominać o Komisji sejmowej, jeżeli będą się pojawiały na przykład nowe opracowania czy nowe ważne wydarzenia, więc będziemy nie tylko zapraszać do zaglądania na naszą stronę internetową, ale również do sekretariatu Komisji przysyłać informacje na bieżąco o nowych dokonaniach. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję.

Jako pierwszy zgłosił się pan przewodniczący Marcin Skonieczka. Bardzo proszę.

Poseł Marcin Skonieczka (Centrum):

Tak, panie przewodniczący, szanowne posłanki, szanowni posłowie, szanowni państwo, po pierwsze, chciałem pogratulować panu dyrektorowi, panu profesorowi tej działalności, o której pan mówił, która jest zawarta w raporcie. Chciałbym też podziękować za bardzo szczegółowy raport, jest naprawdę wyczerpujący, nawet są linki do poszczególnych artykułów. Miło się to czyta, miło się tego słucha, bo widać, że instytut jest na właściwych torach i już teraz robi to, co do niego należy i to rzeczywiście jest potrzebne. Potrzebny jest ośrodek, taki *think tank*, który też jest ośrodkiem badawczym, który analizuje sytuację i daje nam informacje, do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i dla rządu. Tego wcześniej brakowało i to naprawdę jest duża zmiana w stosunku do tego, co było w poprzednich latach.

Tu przypomnę, że w latach 2019–2024, kiedy instytutem kierowała pani dr Iwona Wieczorek, powołana przez ministra Błaszczaka, to ten instytut nie zajmował się takimi rzeczami, tylko na przykład robił szkolenia ze zdrowego trybu życia w okręgu wyborczym pani dyrektor. Przypomnę też, że były wtedy stwierdzone nieprawidłowości w tym czasie. Na wydatki ponad 1 mln zł zakwestionowano 1/4 tych wydatków, z tego 400 tys. zł wydano na materiały promocyjne, więc widzimy bardzo dużą zmianę, dużą poprawę jakości funkcjonowania instytutu i tak jak powiedziałem, instytut dzisiaj robi to, co do niego należy, tak że jeszcze raz dziękuję tutaj panu profesorowi i całemu zespołowi za tę pracę.

Jeszcze mam dwa pytania. Mówił pan o badaniach i mówił pan o tym, że ten zespół badawczy jest rozwijany i pytanie, czy te badania robicie zawsze własnymi zasobami, czy też jest to robione w ten sposób, że zlecacie przygotowanie odpowiednich raportów jakimś instytucjom czy uczelniom, bo też sobie wyobrażam, że trudno mieć ekspertów od wszystkiego i czasami trzeba pewnie się posilkować osobami z zewnątrz.

Drugie pytanie dotyczy tego, co pan przedstawiał w planach. Ma być przeprowadzone badanie „Wpływ depopulacji na terenach wiejskich na funkcjonowanie samorządów”. De facto nawiązuje do tego, o czym ostatnio rozmawialiśmy na Komisji na temat struktury samorządów w Polsce, bo depopulacja powoduje to, że gminy są coraz mniejsze de facto i pytanie, na ile ten system jest dzisiaj racjonalny i jak to wygląda w kontekście też innych krajów. Czy to też będzie przedmiotem badań, bo tak jak powiedziałem już na ostatnim posiedzeniu, te informacje byłyby bardzo ciekawe, potrzebne, bo chyba już po kilkudziesięciu latach funkcjonowania obecnego systemu zmierzamy do granicy jego wydolności i trzeba byłoby się zastanowić, czy nie trzeba go radykalnie zmienić, żeby go dostosować właśnie do tego, ile poszczególne gminy dzisiaj mają mieszkańców. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Za moment panu posłowi udzielię głosu, ale pozwolę jeszcze sobie udzielić głosu. Chciałem podziękować przede wszystkim za te publikacje, które państwo tworzycie, szczególnie interesująca jest ta dotycząca nowej ustawy o finansowaniu JST, ale chciałem zapytać o kwestię, wykorzystując też obecność pana dyrektora Wróbla, zmian granic administracyjnych gmin, bo stworzyliście państwo, to znaczy na bazie tych spotkań, które się odbywały pod egidą ministerstwa, pana

ministra z samorządowcami, z korporacjami samorządowymi i udziałem NIST, takie wytyczne, powiedzmy, które są jakimś zbiorem takich postulatów dotyczących przyszłych rozwiązań ustawowych, co do których jest zgoda, co do których czasami nie ma zgody, bo wiemy, jaka jest sytuacja. Nie wiem, czy to pytanie do pana dyrektora, czy do drugiego pana dyrektora pytanie. Jaki jest dalszy plan, bo to jest temat, którym prędzej czy później będziemy musieli się ostatecznie, mam nadzieję, zająć? Nam na tym bardzo zależy. Pytam też o to w kontekście kolejnych sygnałów, które dochodzą z różnych części kraju dotyczących tego, że szykują się kolejne wnioski o zmiany granic gmin. Co dalej z tym obszarem? To jest moje pytanie.

Dyrektor NIST prof. Paweł Swianiewicz:

Rozumiem, że zbieramy pytania i na końcu odpowiedź.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Zbieramy, tak. Pan poseł Tomaszewski się zgłaszał. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Dziękuję bardzo. Chciałem podzielić się taką refleksją o charakterze ustrojowym dotyczącą działania instytutu i tych planów – to, co już było w ostatnim okresie, co jest przedmiotem dzisiejszego sprawozdania czy informacji i co potencjalnie ma być. Otóż instytut jest usytuowany można powiedzieć „między”, jak to było podkreślane, czyli jest finansowany przez rząd, podlega ministrowi spraw wewnętrznych i administracji, które są związane z administracją, ale jednocześnie chce służyć jako zaplecze intelektualne dla korporacji samorządowych, a właściwie, jak głównie się tutaj słusznie podkreśla – Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i to wszystko jest słuszne.

Natomiast chciałbym zwrócić uwagę, że te tematy, które państwo podejmują, można powiedzieć, że dotyczą niektórych istotnych elementów, ale one się ze sobą za mało łączą, tzn. nie dostrzegam w tych raportach powiązań i takich analiz porównawczych. Chcę się odnieść do spraw ustrojowych dotyczących efektywności w samorządach i funkcji kontrolnej w samorządach. Otóż można powiedzieć, że jak się mówi o jednostkach pomocniczych, a państwo tutaj także dokonali raportu dotyczącego funduszu sołectkiego, to niby to dotyczy tej problematyki, ale to nie łączy się w całość pewnego wniosku ustrojowego, który ja postrzegam w taki sposób, że w samorządach ta funkcja kontrolna zanika. Dzisiaj na tyle burmistrzowie, wójtowie czy tam szefowie organów wykonawczych samorządów się silnie umocowali, że w zasadzie następuje taki mocny podział w tych organach stanowiących i część, można powiedzieć, jest automatem do głosowania, a ta druga część jest na tyle słaba i wąła, że tych funkcji kontrolnych nie jest w stanie skutecznie wypełniać, realizować.

Taką ciekawostką tylko się podzielię, że byłem wielkim przeciwnikiem bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów, łącznie i z Regulskim, i z Kuleszą. Pisaliśmy o tym teksty jakieś tam w pismach samorządowych i w „Rzeczpospolitej”, z jedną wielką obawą, że ci wójtowie, te organy jednoosobowe wykonawcze będą w ciągłym polu walki wewnątrz rady, ponieważ siły mogą być takie, że ta rada może paraliżować ten organ wykonawczy. I tu była nasza pomyłka, bo w toku zmian okazało się, że tak sobie poradzili ci wójtowie, właściwie tak silnie podporządkowali sobie radnych, przynajmniej tych, którzy są związani z ich komitetami czy tam koalicją, że ta funkcja kontrolna zanika.

Dlatego też tak ważne jest to, co określam jako ponowną decentralizację, tzn. przywrócenie tego czynnika kontrolnego, spowodowanie, żeby radni czuli się bardziej odpowiedzialni. Chodzi również o wdrożenie pewnych narzędzi mierzenia efektywności, które oni, także ci radni, powinni stosować, podobnie jak powinny to być narzędzia dostępne dla tych jednostek pomocniczych, tych radnych w jednostkach, ale także i dla mieszkańców. Ten problem zanika, nie dostrzegam tego jako takiej istotnej konkluzji tych celów badawczych, a uważam, że to ona jest jedną z najistotniejszych, bo efektywność samorządowa siada.

Sztandar samorządu był taki, że w latach 90., jeszcze na początku nowego wieku, można tam podciągnąć to, że samorządy były bardziej efektywne od administracji rządowej, a dzisiaj to niekoniecznie tak wygląda. Mogę podać to na kanwie tych zadań zleconych. Jakby państwo zmierzili, ile kosztowała wypłata tych zasiłków „500+” w samorządach, a ile kosztowała w ZUS, to się okaże, że w samorządach była wielokrotnie droższa. To jest ta miara czy też ten obraz tej efektywności, którą powinniśmy przybliżyć i czynić tych samorządowców bardziej odpowiedzialnymi. To jest jeden obszar.

Druga kwestia dotycząca systemu finansowego i inwestycji. Otóż jeżeli nie będzie pokazane, jak te inwestycje wpływają na rozwój, ale także na ile są one efektywne, bo można dostać bardzo dużą furę pieniędzy i je wydać w sposób nieracjonalny, które to pieniądze nie będą przynosić rozwoju, i zestawienie na przykład danych z tych dwóch opracowań – właściwie takiego zestawienia nie ma – między tym, co opisujecie państwo w odniesieniu do Polskiego Ładu, a do tego pierwszego wstępnego raportu związanego z realizacją ustawy nowej o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, to ja nie dostrzegam tego, że nie jest tutaj opisany model w kontekście także efektywnego inwestowania, a wręcz przeciwnie, stawiam tezę, że państwo nie dostrzegają, że obecna ustawa tak zabetonowała system, że ona będzie dławić inwestycje. Zestawienie tych elementów do wspólnego obrazu procesów, moim zdaniem, jest niezbędne.

Trzeci taki segment – ta efektywność jest przykrywana dzisiaj zasłoną propagandy w samorządach i żeby tę propagandę dostrzec to trzeba przede wszystkim się zorientować nie tylko, jak mierzyć efektywność, co powinno być oceną danej władzy wykonawczej czy samorządu, czym powinna się wykazać, ale uważam, że właśnie mierniki powinny być ustanowione i powinny być powszechnie stosowane. Uważam, że tutaj dość dużą rolę powinny odegrać regionalne izby obrachunkowe, które powinny stworzyć takie narzędzia, które będą wykorzystywane przez samorządy. Mówię tutaj o regionalnych izbach w sensie dzisiaj krajowej rady tych regionalnych izb obrachunkowych.

Dzisiejsza klasyfikacja budżetowa jest taka, że gdybyście państwo chcieli spróbować policzyć, ile w samorządach wydaje się na informację albo dezinformację, albo taką autopromocję, to tego się nie da policzyć, a ta klasyfikacja powinna być taka, że ona powinna automatycznie pokazywać – wydaliśmy tyle na ileś tam pism lokalnych i co z tego wynika. Jaka jest efektywność w rzeczywistości, jeśli chodzi o osiągnięcia tego samorządu? Już pomijam tę dyskusję, czy te lokalne pisma powinny być finansowane przez samorządy, czy też nie, ale tak naprawdę to głównie chodzi o to, komu te materiały informacyjne mają służyć. Tego się też nie da policzyć.

Dostrzegam, zwłaszcza w tych ruchach miejskich czy rad osiedlowych, że nie tylko one są dławione, nie tylko im się zabiera nawet to, co wcześniej miały w zakresie jakichś tam środków, którymi mogły dysponować na inwestycje – nie w tym sensie, że one wykonywały te inwestycje, ale wskazywały, że to jest niezbędne, potrzebne dla lokalnej społeczności – ale one są również przygniatające przez tę centralną propagandę, zwłaszcza w dużych miastach, ale nie tylko. To jest ten trzeci blok, który uważam, że powinien być także w powiązaniu z tymi dwoma pozostałymi podjęty i to dedykuję państwu ku rozważde. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Pan Marek Wójcik.

Pełnomocnik zarządu do spraw legislacyjnych Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Chciałem podziękować panu przewodniczącemu i Komisji za podjęcie tej kwestii dotyczącej działalności NIST, pogratulować dyrekcji NIST za to, co państwo robicie i w ogromnym skrócie podnieść kilka spraw. Przepraszam, że będę czasem dotykał szczegółu, czasem ogółu, ale w kolejności takiej, jak z tych dokumentów wynika. Chciałem gorąco prosić o to, abyście państwo zechcieli pogłębić analizę dotyczącą wpływu depopulacji na obszarach wiejskich. W materiale, który państwo przekazaliście, znajduje się zdanie o charakterze rewolucyjnym, a więc byłaby gorąca prośba o to, abyście państwo być może jeszcze pogłębili te analizy. Przeczytałem to zdanie. Chodzi o likwidację szkół: „Sama likwidacja szkoły działa jako czynnik przyspieszający dalszy spadek liczby mieszkańców. Oznacza to, że zamykanie szkół nie tylko odzwierciedla istniejące procesy demograficzne, lecz może je dodatkowo intensyfikować”. To bardzo daleko idąca teza i nie wątpię, że ona może być prawdziwa, tylko chodzi o to, żeby rzeczywiście, skoro ta teza się pojawia, żeby to jakoś rozszerzyć.

Zresztą bardzo państwa chwalebę za to podejmowanie różnych badań także w takich różnych obszarach. Widać wyraźnie, tak jak pan dyrektor podniósł, zmiany w profilu działania NIST w dobrą stronę. Również szacunek za to, że państwo uruchomiliście NIST Nawigator, to jest też dobry kierunek i myślę, że to pomoże wielu osobom, które chciałyby pogłębić swoją wiedzę na temat samorządu, ale do tego jeszcze za chwilę wrócę na ułamek sekundy.

Kolejna sprawa to jest służba przygotowawcza. Też tu podziękowanie za to, że państwo dokonaliście korekty tych dotychczasowych materiałów i znów bardzo dużo osób – liczba nietrudna

do zapamiętania, bo 3333 osoby – skorzystało w ubiegłym roku z tego szkolenia. To bardzo dobry wynik.

Teraz też co do wystąpienia pana profesora. Panie profesorze, nie bójcie się państwo wydać opinii na temat dwukadencyjności, bo powiedział pan, że będziecie zbierali materiały i różne opinie na ten temat, ale wydaje mi się, że warto powiedzieć. Ja nie mam wątpliwości co do konstytucyjności, a właściwie braku konstytucyjności tej regulacji – powinienem wyrazić się precyzyjnie, choć to nie ja rozstrzygam, ale mam prawo mieć zdanie.

Nie mam wątpliwości co do tego, o czym teraz powiem i jest to prośba do państwa. My w Związku Miast Polskich przeprowadziliśmy już pewne badania, także fundacja miasta przeprowadziła bardzo ciekawe analizy, z których wynika jednoznacznie, że dwukadencyjność wpłynie nieprawdopodobnie negatywnie na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów terytorialnych. Nie chcę tego tematu rozwijać, ale to są konkretne dane mówiące o tym, na ile wstrzymamy rozwój, na ile on będzie słabszy z tego właśnie powodu, a więc gorąca prośba, jak będziecie państwo dalej nad tym pracować, żeby rzeczywiście pokazać ten wątek rozwoju społeczno-gospodarczego i gospodarki, bo to także wpłynie na gospodarkę.

Dobra wiadomość i poparcie dla pana dyrektora i pana zespołu, dotycząca budżetu, bo pamiętam, że jak jeszcze przygotowywaliśmy propozycje na rok 2016, to wówczas planowany budżet w 2016 r. to były 2 mln 600 tys. zł. Minęło 10 lat i państwo dysponujecie z całą pewnością relatywnie dużo niższym budżetem niż wtedy, więc to popieram, ale chciałbym też prosić o to, żebyście państwo pomogli zrobić nam, czyli organizacjom samorządowym, dobry interes z wami. Otóż mówię tutaj o wsparciu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która nie ma najmniejszego zaplecza po stronie samorządowej. Strona rządowa ma i tutaj się cieszymy, bo bardzo dobrze nam się współpracuje, a strona samorządowa nie ma. Ma jedynie jednego wolontariusza, czyli sekretarza strony samorządowej, natomiast nie ma żadnego zaplecza. W związku z tym być może udałoby nam się nawiązać jakąś współpracę i państwo pomoglibyście nam także tutaj w tych kwestiach organizacyjnych, ale być może, o czym też już kiedyś rozmawialiśmy, uruchomienie jakiegoś systemu informatycznego, który mógłby pomóc nam w procesie likwidacyjnym. Tu też ośmielam się o tym powiedzieć.

Może jeszcze jedna sprawa, bo widzę, że państwo otwieracie różne obszary swojej działalności. Jest taki zakres, który w tej chwili jest zupełnie białą plamą. Otóż chodzi o to, żeby może zacząć budować coś, co nazwałbym archiwum działalności samorządu terytorialnego w Polsce. Jest sporo ciekawych wydawnictw sprzed lat, które zapewne za chwileczkę znikną. Sporo ludzi, którzy jeszcze pamiętają, jak się to budowało, jeszcze jest. W związku z tym może próbować zbudować taką bibliotekę, zarówno cyfrową po digitalizacji, jak i w takim wydaniu papierowym. Powiem państwu, bo tu pewne emocje mi towarzyszą przy tej okazji, sam mam kilkanaście białych kruków, które dotyczą tej kwestii i szczerze mówiąc, nie wiem, co ja miałbym z nimi zrobić, jak kiedyś przejdę na drugą stronę. Jest tak, że nie ma takiego miejsca, a nie jestem jedyny. W związku z tym może warto byłoby spróbować coś takiego zrobić.

Pracuję w radzie fundacji, która zrobiła przytulisko dla książek i zebraliśmy cudowne książki i ludzie pisali do nas listy. Na przykład pani, która ma blisko 90 lat i przekazała nam taką książkę z XVI w., napisała, że wreszcie wie, że może książkę przekazać gdzieś, gdzie ona znajdzie swoje miejsce i będzie dalej żyła, będzie miała jakąś swoją wartość, więc tu prośba do tego, żeby być może rozważyć coś w takim stylu, jak ta biblioteka. Byłoby to cudowne. Przemyś do przodu, myślimy o przyszłości, pędzimy, zmusza nas do tego rozwój cywilizacyjny, społeczny, gospodarczy itd, ale może warto też się zatrzymać na chwilę i spróbować coś takiego zrobić.

Skończę raz jeszcze gratulacjami i podziękowaniami dyrekcji, za to, co państwo robicie. Z poziomu pokornego sekretarza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego prośba o przekazanie tych podziękowań także pozostałym pracownikom NIST. Dziękuję.

Poseł Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Wolontariusza.

Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:

Wolontariusza, tak. Wolontariusza.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękujemy.

Nie ma więcej zgłoszeń w dyskusji. Bardzo proszę, jeszcze pan Adrian Pokrywczyński, bardzo proszę.

Ekspert Związku Powiatów Polskich Adrian Pokrywczyński:

Dziękuję, panie przewodniczący. Dosłownie dwa zdania. Adrian Pokrywczyński, Związek Powiatów Polskich. Też dziękuję za zaangażowanie dyrektora. Też brałem udział na przykład w spotkaniach dotyczących zmian granic, więc rzeczywiście tutaj NIST się wykazuje.

Mam taką jedną sugestię, bo tutaj widzę, że mają państwo w planach na 2026 r., ale podejrzewam, że można to uznać jako długofalową już działalność NIST, opracowanie ekspertyz i opinii dotyczących funkcjonowania JST i planowanych zmian prawnych. To ostatnie bardzo by się nam przydało właśnie w ramach pracy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, ponieważ tam jest po prostu mnóstwo projektów, które przepływają w ramach KWRiST. Często one dotyczą właśnie styku działalności różnych samorządów i myślę, że warto byłoby, żeby NIST monitorował właśnie proces legislacyjny na poziomie KWRiST i tam, gdzie uzna za stosowne jednak nie na wniosek ministra czy rządu jak tutaj jest, ale samemu czasami wystąpić z inicjatywą sporządzenia jakiejś opinii prawnej, głównie tam, gdzie zachodzą jakieś zmiany strukturalne lub organizacyjne w funkcjonowaniu administracji.

Dwa przykłady. Pierwszy to na pewno to, że niedługo pojawi się w ramach KWRiST też ustawa o rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych miast, bo teraz taki tytuł został przyjęty. Drugi projekt, który już jest w komisji wspólnej, a będzie zmianą absolutnie fundamentalną w ustroju Prawa ochrony środowiska w Polsce, to znaczy nowelizacja ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, gdzie planuje się przeniesienie zadań z gmin na starostów tak naprawdę bez większego przygotowania, tak że tutaj proponowalibyśmy, żeby NIST czasami w jakiś sposób interweniował, nawet jako to zaplecze właśnie eksperckie, wskazując, gdzie mogą mieć samorządy problemy we wdrażaniu tego typu przepisów. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję i teraz poprosimy o odpowiedź.

Dyrektor NIST prof. Paweł Swianiewicz:

Dziękuję bardzo za wszystkie pytania. Od razu na początku pozwolę sobie na takie sformułowanie, że właściwie ja ze wszystkimi sugestiami się zgadzam, tylko one... To jeszcze jedno zdanie – jak zacząłem pracować w NIST, zacząłem się rozglądać za przykładami podobnych instytucji w innych krajach i mam dobrego znajomego, zresztą wybitnego naukowca, akademika badającego samorządy, który pracuje w analogicznym do naszego instytucie w Danii i poprosiłem go o zorganizowanie dla mnie jednodniowej wizyty w tym instytucie i pojechałem. Miałem bardzo ciekawe spotkanie z panią dyrektorem, która zarządzała instytutem, kilka jeszcze innych spotkań i opowiadali o swojej działalności i zapytałem ich, ilu zatrudniają badaczy, ekspertów i usłyszałem odpowiedź – 180. Niektóre więc z tych sugestii, które słyszałem, a z których merytoryczną stroną się w 100% zgadzam, byłyby pewnie bardziej dla nas wykonalne, gdybyśmy może nie osiągnęli poziomu zatrudnienia tego instytutu duńskiego, ale powiedzmy 1/4 tego, albo 1/5, co Duńczycy mają.

Natomiast strasznie mi jest miło, jak państwo tak wysoko oceniacie nasze możliwości, ale niektóre z tych rzeczy, o których pan na końcu mówił, dla naszego małego zespołu z budżetem poniżej 3,5 mln zł rocznie... Już przez te 1,5 roku nauczyłem się, na co nas stać, a na co nie, w sensie kapitału ludzkiego, nie tylko kwestii finansowych i od razu mówię – niestety przy tym poziomie finansowania i tym stanie wielkości naszego instytutu, to trzeba tego typu ambitne plany realizować krok po kroku i kiedyś może do tego dojdziemy.

Natomiast po kolei. Bardzo dziękuję za wszystkie wyrazy uznania. Oczywiście nikt nie jest całkowicie wolny od takiej pewnej próżności i bardzo miło jest usłyszeć, że się jest docenianym. Było pytanie, czy wszystkie badania robimy własnymi siłami, czy też zlecamy. Na ogół robimy własnymi siłami, ale nie wszystko, nie wszystko jesteśmy w stanie i nie wszystko warto, żebyśmy robili własnymi siłami. Po pierwsze, jeżeli organizujemy debaty, to zapraszamy ekspertów znanych, uznanych, pracujących w różnych instytucjach, płacimy im jakieś skromne honorarium za przygotowanie opracowań pisemnych, więc to jest jeden przykład, kiedy się odwołujemy do wiedzy na zewnątrz. Drugi przykład to, jak robiliśmy badanie finansowania zadań zleconych. Daliśmy ogłoszenie, wybraliśmy na podstawie ogłoszenia wykonawcę, który na nasze zlecenie zrobił takie dość obszerne badanie na próbie ok. 200 jednostek samorządowych, próbując zebrać, przynajmniej o niektórych usługach, które są zadaniami zleconymi, bardziej precyzyjne informacje o wielkości faktycznych wydatków, więc to też było zadanie zlecone na zewnątrz. Zlecamy również niektóre szkolenia, na przykład to szkolenie dla radnych, dotyczące czytania budżetu, rozumienia budżetu, znaleźliśmy panią skarbnik z jakiejś gminy w województwie dolnośląskim,

która ma dar tłumaczenia, bardzo dobrze się komunikuje z radnymi, czyli to jest kolejny przykład, że korzystamy też z wiedzy osób na zewnątrz, ale większość badań rzeczywiście realizujemy samodzielnie.

Było kilka, a właściwie dwa pytania dotyczące tego badania depopulacji. Zacznę od pytania, które pan Wójcik postawił o tę radykalną dość tezę, którą sformułowaliśmy. Upieramy się, że mamy uzasadnienie tej tezy dość twarde. Bardzo polecam, kilka dni temu na naszej stronie pojawił się raport na ten temat. Możesz mi przypomnieć?

Zastępczyni dyrektora NIST Julita Łukomska:

Tak. „Gdy milknie szkolny dzwonek”.

Dyrektor NIST prof. Paweł Swianiewicz:

„Gdy milknie szkolny dzwonek” – to jest początek tytułu i tam myślę, że w sposób twardy, w oparciu o porządną metodologię naukową wykazujemy, że ten efekt jest. Przy czym podkreślam, to nie jest tak, że wniosek jest taki, że każdy wójt, który decyduje o likwidacji szkół, to nie ma racji albo w ogóle jest niemądry i skąd mu to przyszło do głowy. To jest czasami decyzja nie do uniknięcia, natomiast konsekwencje tej decyzji są szersze niż tylko likwidacja szkoły i to nasze badanie wykazuje, tak że bardzo polecam to badanie. Oczywiście możemy dyskutować, jeżeli ktoś dostrzegłby, że popełniłmy jakieś błędy metodyczne, ale wydaje mi się, że te wyniki są rzetelnie udokumentowane.

Padła też opinia, że depopulacja musi się wiązać ze zmianą struktury samorządu. To jest bardzo poważne wyzwanie. Może nie tyle to jest przedmiot badania, raczej wniosków z różnych badań i zgadzam się z tymi, którzy mówią, że nasz system samorządowy stworzony ileś lat temu – zależy, o którym poziomie mówimy – w swojej obecnej formie dociera do granic możliwości działania. Natomiast jakiego rodzaju miałyby być to zmiany, to wcale nie jest dla mnie oczywiste. Nie chcę tu... To musiałby być temat... Zresztą trochę na pierwszej naszej debacie samorządowej w Łodzi w listopadzie 2024 r. na ten temat dyskutowaliśmy i myślę, że w materiałach z tej debaty też można znaleźć ciekawe pomysły na ten temat. W każdym razie jeden wniosek, który się nasuwa i wiele osób go formułuje, to że generalnie mamy za dużo gmin, za dużo powiatów, trzeba je łączyć, musi być ich dużo mniej, a dużo większych.

To jest jakieś wyjście, ale wcale nie jest dla mnie oczywiste, że to jest wyjście najlepsze. Są alternatywne rozwiązania, o których chyba teraz nie będę opowiadał, bo to nie jest czas na dyskusję na ten temat, ale w każdym razie gminy takie, jakie dzisiaj są w liczbie prawie 2500, to na dłuższą metę są nie do utrzymania, jeżeli chcemy mieć sprawnie funkcjonujący samorząd. Ścieżki są dwie – albo zmniejszamy liczbę gmin, albo pozostawiamy mniej więcej tę samą liczbę gmin, ale wtedy różne inne zmiany trzeba w systemie samorządowym wprowadzać. Chętnie się umówię na rozmowę na ten temat, ale zostawiam to, bo w tej chwili zajęłoby to za dużo czasu.

O zmianach granic tutaj na pewno pan dyrektor Wróbel będzie jeszcze na ten temat się wypowiadał, ale z naszego punktu widzenia to wygląda tak, że zrobiliśmy to, o co zostaliśmy poproszeni. Zrobiliśmy kilka spotkań, dyskusji, wymiany korespondencji z przedstawicielami najważniejszych organizacji samorządowych, szukając możliwości kompromisu. I ten raport, który położyliśmy na stole, to był raport, który sugerował punkty, które nie zostały oprotowane przez żadną z organizacji samorządowych. Czyli w naszym pojęciu, w naszym rozumieniu to było pewne pole kompromisu. Stąd na przykład pominęliśmy tam kwestię rekompensat, bo tu nie było możliwości dogadania się, uzgodnienia wspólnego stanowiska. Natomiast to, co się dalej z tą propozycją dzieje, to już nie jest naszą rolą, żeby o tym w jakikolwiek sposób decydować. To jest rola ministerstwa, rządu, parlamentarzystów, natomiast nie nasza.

Dodam tylko, że odnoszę wrażenie, że niektóre organizacje samorządowe potraktowały bardzo poważnie pracę tego zespołu, a niektóre uznały, że mogą chyba się mniej angażować, a swoje interesy będą jakoś forsować w inny sposób – tak to powiem ogólnie. To jest wniosek, do którego po jakimś czasie doszedłem, tak mi się wydaje, że z tym tak jest. To się wiąże bardzo mocno z jednym z głównych naszych tematów badań w tym roku o tych tzw. gminach obwarzankowych, bo tam też są radykalne stanowiska. Jedno z radykalnych stanowisk, ale dość popularne ostatnio, mówi – wszystkie te gminy obwarzankowe powinny zostać zlikwidowane, powinny zostać przyłączone do miast. Ta teza uzasadniana jest pewnym takim zestawem cech gmin obwarzankowych i pytanie, które my sobie w badaniu stawiamy, to na ile to nasze wyobrażenie ogólne o typowej gminie obwarzankowej rzeczywiście daje się potwierdzić w szczegółowych badaniach.

Nasza wstępna teza, jak będzie raport, a myślę, że latem będziemy już mieli dość dobrze opracowane to zagadnienie, nasza wstępna teza mówi, że jednym tchem mówimy tam o mniej więcej 160 gminach obwarunkowych, ale to jest grupa, która jest dość silnie wewnętrznie zróżnicowana i są w niej rzeczywiście gminy, które nie pełnią jakichś samodzielnych funkcji, które są w pełni funkcjonalnie podporządkowane miastu, wokół którego są położone, ale są też sytuacje odbiegające od tego schematu i że naszym zdaniem nie ma jednego rozwiązania, które można by tak trochę bezrefleksyjnie zastosować do wszystkich tych gmin obwarunkowych.

Pan poseł Tomaszewski słusznie wytknął, że zajmujemy się tematami, które punktowo są istotne, natomiast powstrzymujemy się od formułowania takich bardzo ogólnych wniosków ustrojowych. Zgadzam się również z tym, że słabość funkcji kontrolnej, to jest rad w stosunku do władz wykonawczych, to jest jeden z problemów samorządu. Chciałem tylko powiedzieć, panie pośle, poprosić o chwilę cierpliwości albo łaski, bo działamy stosunkowo od niedawna. Temat relacji między organami władzy wykonawczej i uchwałodawczej oraz możliwych zmian w tym zakresie mamy w głowie jako temat, którym również trzeba się zająć, ale jeszcze nie zdążyliśmy, to znaczy nie doszliśmy do wszystkich tematów, które są ważne.

Zresztą w kwestii wyborów powiedziałem, że w tym roku chcemy przeprowadzić debatę na temat regulacji dotyczących wyborów. Wbrew pozorom te dwa zagadnienia się wiążą. Podam jeden przykład. Żebyśmy mieli radę, która dobrze wykonuje swą funkcję kontrolną, musimy mieć dobrych radnych z dobrymi kwalifikacjami i różnymi umiejętnościami. Coraz więcej samorządów sygnalizuje, że jest problem z rekrutacją kandydatów w wyborach do rady, m.in. ze względu na tak prozaiczną sprawę jak jawność oświadczeń majątkowych. To jest temat do bardzo poważnego zastanowienia. Wszyscy mniej więcej się zgadzają, że powinni składać oświadczenia majątkowe, natomiast czy one na pewno powinny być jawne, żeby każdy sąsiad mógł sobie przeczytać, co tam w domu trzyma jego sąsiad, to mając na uwadze to, jak wiele osób o tym decyduje i mówi, że „nie będę kandydował, bo właśnie nie chcę składać takich oświadczeń”, to można się nad tym zastanowić, czy to rzeczywiście służy demokracji w Polsce. To jest przykład związku między tematami pozornie odległymi, jak mówimy o tej funkcji kontrolnej samorządu, to związek tutaj z niektórymi regulacjami dotyczącymi wyborów jest bardzo ważny.

Mówił pan poseł również generalnie o zagadnieniu efektywności wykonywania usług. Tak, zgadzam się, to jest bardzo ważny temat. Zgadzam się również, albo inaczej – przyznając, że w sposób naprawdę pogłębiony metodycznie, a w oparciu o dostępne w tej chwili dane, nie do końca mam pomysł, jak ten temat ugryźć, jak ten temat zrealizować tak, żeby naprawdę metodycznie te wyniki badań były przekonujące. Natomiast – tak, to jest temat, który mamy w głowie, a dodatkowo zmobilizowany przez pana posła obiecuję, że jeszcze bardziej będziemy mieć w głowie i będziemy zastanawiać się, jak do tego można podejść i jak takie badanie chociażby na przykładzie którychś usług przeprowadzić.

Pan Marek Wójcik mówił też o dwukadencyjności. To nie jest tak, że my się boimy sformułowania wniosku, tylko raczej, że cały czas nie wiemy dokładnie, jaki ten wniosek miałby być, gdyby miał być, bo pan powiedział, że pan nie ma wątpliwości dotyczącej konstytucyjności. Ja mam wątpliwości, więc skoro tak – a ja nie jestem prawnikiem, ale z prawnikami chyba całkiem niezłymi na ten temat rozmawialiśmy – to sprawa pod tym względem nie wydaje się tak całkiem jednoznaczna. Natomiast jednym z opracowań, nad którym pracujemy w tej chwili, jest opracowanie, które miałoby sprawdzić, czy jest zależność, a jeżeli tak, to jaka, między wielokadencyjnością i rozwojem gospodarczym. Myślę, że jak się chwilę zastanowimy, to doskonale zdajemy sobie sprawę, że to jest trudne, żeby to zbadać, bo nawet jeżeli zobaczymy, że gminy, które mają burmistrzów wielokadencyjnych, silniej się rozwijają, lepiej rozwijają, to pojawia się pytanie, czy one się dlatego lepiej rozwijają, że mają burmistrzów wielokadencyjnych, czy może mają burmistrzów wielokadencyjnych dlatego, że się lepiej rozwijają i w związku z tym łatwiej być ponownie wybranym na to stanowisko. Stwierdzenie, gdzie tu jest zależność przyczynowo-skutkowa, jest niebanalne.

Wspominał pan o badaniu Związku Miast Polskich. Będę wdzięczny za podrzucenie linka do tego badania, bo my nie umieliśmy znaleźć tego badania, ale oczywiście, jeśli takie jest, to się zapoznamy i chętnie się nim też zainspirujemy.

Jak pamiętam, to o tym archiwum samorządowym rozmawialiśmy mniej więcej już rok temu i ten pomysł mi się spodobał, natomiast też w tej chwili nie bardzo umiem sobie wyobrazić, żeby to było dla nas wykonalne zarówno pod względem fizycznym, bo to oznacza, że trzeba mieć miejsce na to archiwum i w tej chwili nie bardzo sobie wyobrażam, gdzie ono mogłoby się

zmieścić i też trzeba by mieć osoby, które by się zajmowały. Wprawdzie kilka dni temu pojawił się artykuł w łódzkim dodatku do „Gazety Wyborczej”, w którym instytut jest... Ten artykuł jest o czym innym, ale przy okazji prezentuje instytut jako takie miejsce, gdzie właściwie nic się nie dzieje, puste korytarze. Mieliśmy pecha, że dziennikarz przyszedł akurat tego dnia, że tam chyba 3 czy 4 osoby były tylko w instytucie i takie mógł odnieść wrażenie, chociaż tak czy inaczej do dziennikarza mam żal, bo gdyby zajrzał na naszą stronę i zobaczył efekty działalności, to by nie sformułował niektórych zdań, ale tak mu pasowało do tezy. Dobrze, ale właśnie mówię, to jest wrażenie. Jeżeli mamy 19 osób, a pan, panie Marku, doskonale przecież zna ten nasz budynek, to trudno... To jest cel, który mi się podoba i mam go gdzieś w głowie, ale on wymagałby też zmian jakichś organizacyjnych.

Podobnie z tym takim bieżącym monitoringiem prawnym tego, co przepływa przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dostajemy tę korespondencję, którą dostają inni członkowie komisji wspólnej. Mamy 2 osoby w instytucie, które przeglądają to, co przychodzi, ale to też nie jest ich jedyne zadanie. To jest jedno z zadań, że mają sygnalizować, jak pojawi się coś, czym wydaje się, że powinniśmy się zaraz zająć. Nam się zdarza, że podejmujemy takie inicjatywy, że piszemy jakąś opinię na temat projektu, ale szczerze mówiąc zdarza nam się sporadycznie i wtedy, kiedy rzeczywiście coś zauważymy i coś nas uderzy.

Rozumiem to oczekiwanie, żeby w sposób bardzo systematyczny takie opinie przygotowywać, ale ośmielam się stwierdzić, że to chyba nawet większe związki samorządowe mające większe biura, jak Unia Metropolii Polskich czy Związek Miast Polskich, chyba są pod względem kadrowym do tego lepiej przygotowane niż my jesteśmy. To znaczy z całą pokorą mówię – nie jesteśmy w stanie tego w tej chwili robić.

Chyba odpowiedziałem. Jeżeli czegoś nie zapomniałem, to chyba odpowiedziałem na większość pytań, które padły. Dziękuję. Jeszcze raz bardzo dziękuję za zaproszenie i te miłe słowa, które usłyszałem.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękujemy.

Jeszcze tylko oddam głos panu dyrektorowi.

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Szymon Wróbel:

Bardzo dziękuję. Szanowny panie przewodniczący, my dostaliśmy ten raport, opracowanie, urobek, który powstał w ramach tego zespołu składającego się, co chcę podkreślić, z przedstawicieli Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego oraz wszystkich zainteresowanych korporacji samorządowych, na początku tego roku, w styczniu. W tej chwili, ogólnie mówiąc, ten materiał podlega analizom w związku z tym, że dostaliśmy od strony samorządowej tzw. pakiet 2.0 propozycji legislacyjnych. Dostaliśmy już wszystkie opinie w zasadzie zainteresowanych ministerstw dotyczące tych propozycji samorządowych i będziemy podejmować decyzje nad konstruowaniem kolejnej inicjatywy legislacyjnej. Zakładam, że te propozycje sformułowane w ramach tego zespołu, nie wiem, czy wszystkie, czy tylko ich pewna część, znajdują się w tym kolejnym przedłożeniu rządowym. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Nie ma więcej...

Posel Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Można?

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Pan poseł. Ale króciutko już, panie pośle.

Posel Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Proszę?

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Króciutko już, panie pośle, bo wiemy, że pan profesor ma pociąg jeszcze, na który chce zdążyć, więc bardzo proszę, pan poseł.

Posel Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Ja właśnie o pociągu chciałem powiedzieć, bo w przyszłym roku będzie taki jubileusz 30-lecia wprowadzenia do regulaminu Sejmu regulacji mówiącej o tym, że wszystkie ustawy, projekty rozpatrywanych aktów w Sejmie, które dotyczą samorządów, muszą być zaopiniowane przez korporacje, które tworzą komisję wspólną, to znaczy stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Historia tego jest taka, że tę poprawkę w 1997 r. przygotowałem jadąc z Łodzi do Warszawy. Ówczesny przewodniczący tej nadzwyczajnej komisji do spraw regulaminu Jan Rokita, dopuścił mnie do głosu, zgłosiłem to, ale żaden poseł nie chciał tego przejąć. Ostatecznie przejął to, ku zdziwieniu wszystkich, były premier, pan Waldemar Pawlak i tę poprawkę przegłosowano i wprowadzono wówczas do regulaminu Sejmu. Potem był następny projekt zgłaszany już podczas moich prac w rządzie do regulaminu prac rządu, ale sprawdzałem – w Senacie do tej pory nie ma takiej regulacji w regulaminie prac Senatu. W związku z czym, ponieważ mamy do tego jubileuszu jeszcze rok, to ciekawe, czy Senat się w tej materii zmodernizuje, co będzie bardzo ważnym narzędziem dla korporacji samorządowych do tego, żeby przy tworzeniu prawa mogli bardziej aktywnie również w tamtym obszarze uczestniczyć. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Tak, panie pośle, to prawda, od ponad 2 lat faktycznie powróciliśmy do opiniowania wszystkich ustaw dotyczących samorządów przez komisję wspólną, jak i zarówno Komisja Samorządu także wysyła te projekty ustaw do opiniowania. Wcześniej, ubolewam, przez wiele lat za waszych rządów nie było takiej praktyki.

Bardzo dziękuję. Zamykam posiedzenie Komisji.

Posel Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Pan źle zrozumiał, ponieważ akurat przepis jest do egzekwowania i do wykonywania i był on egzekwowany.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Nie, nie był.

Posel Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Natomiast chodzi mi dzisiaj o Senat i możliwości stworzenia.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dobrze. Świetnie wszystko zrozumiałem.

Posel Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Niech pan nie odwraca kota ogonem. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Pan, mam nadzieję, też.

Bardzo dziękuję, zamykam posiedzenie. Dziękuję państwu bardzo.