

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 94)
z dnia 20 listopada 2025 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 94)

20 listopada 2025 r.

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

- **przedstawienie raportu Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego dotyczącego regulacji zmian liczby i granic gmin w krajach europejskich w kontekście polskiego problemu zmian granic na tle przepisów i praktyki europejskiej.**

W posiedzeniu udział wzięli: **Szymon Wróbel** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Paweł Swianiewicz** dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, **Anna Gliniecka-Woś** burmistrz Kobylnicy, przedstawicielka Unii Miasteczek Polskich, **Adrian Pokrywczyński** ekspert Związku Powiatów Polskich, **Leszek Świątalski** pełnomocnik Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich, **Adam Sędziński** sekretarz Gminy Redzikowo, **Maciej Radowski** pełnomocnik Stowarzyszenia Konsumentów Zgodnie z Normą.

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

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dzień dobry, witam państwa bardzo serdecznie. Otwieram 94. posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Witam panie posłanki i panów posłów.

Stwierdzam kworum.

Szanowni państwo, przedmiotem dzisiejszego posiedzenia będzie przedstawienie raportu Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego dotyczącego regulacji zmian liczby i granic gmin w krajach europejskich w kontekście polskiego problemu zmian granic na tle przepisów i praktyki europejskiej. Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie słyszę. Dziękuję. Stwierdzam jego przyjęcie.

Witam również gości, którzy są obecni dzisiaj z nami na posiedzeniu. Witam pana profesora Pawła Swianiewicza – dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Witam doktora Bartosza Wilka – starszego specjalistę w Zespole do spraw Badań i Analiz Samorządowych. Witam pana Szymona Wróbla – zastępcę dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Witam panią Annę Gliniecką-Woś – burmistrz Kobylnicy, dzień dobry. Witam pana Adama Sędzińskiego – sekretarza gminy Redzikowo. Witam pana Adriana Pokrywczyńskiego – eksperta Związku Powiatów Polskich, pana Marka Wójcika – Związek Miast Polskich, sekretarza komisji wspólnej, pana Leszka Świątalskiego ze Związku Gmin Wiejskich RP. Bardzo dziękuję za państwa obecność.

Szanowni państwo, jak państwo doskonale wiecie, temat zmian granic gmin od zawsze budzi emocje. Jest też przedmiotem sporu, bo tak to chyba trzeba nazwać, pomiędzy poszczególnymi szczeblami jednostek samorządu terytorialnego. Wiemy, i to pewnie pan dyrektor nam powie dwa słowa na ten temat, że ministerstwo wystąpiło do korporacji samorządowych. Nie będę chleba panu dyrektorowi odbierał, ale wiemy, że trwają jakieś prace nad ustawą, która regulowałaby te kwestie, oczywiście w porozumieniu z korporacjami samorządowymi.

W międzyczasie powstał także raport przygotowany przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego „Regulacje dotyczące zmian liczby i granic gmin w krajach europejskich”. I w związku z tym uznałem, że warto, abyśmy podczas posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego

i Polityki Regionalnej porozmawiali na ten gorący, wzbudzający emocje temat i przyjrzeni się też, w jaki sposób ten temat i ten problem jest rozwiązywany w krajach europejskich, jaka jest praktyka krajów europejskich w tym zakresie. Może będzie też dla nas inspirująca, bo wiemy, że uzyskanie konsensusu w tej sprawie będzie trudne. Na początek oddaję głos panu profesorowi.

Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego Paweł Swianiewicz:

Dzień dobry państwu. Bardzo dziękuję za zaproszenie. Jak widać, dotarłem sam, nie ma pana doktora Bartosza Wilka, który miał mnie wspierać. Mam nadzieję, że dam sobie sam radę.

Proszę państwa, raport, który opracowaliśmy – właściwie on nie był w naszych planach. Jednak w momencie, kiedy się zorientowaliśmy, jak bardzo duże emocje temat budzi i jak trudno jest dojść do jakiegoś konsensusu w tej sprawie, stwierdziliśmy – dobrze, warto się przyjrzeć, jak to wygląda w innych krajach europejskich, może to będzie jakaś inspiracja. I właściwie zrobiliśmy, przygotowaliśmy ten raport latem tego roku, bez specjalnego długotrwałego przygotowania, wykorzystując nasze kontakty za granicą, pytając ekspertów w różnych krajach.

W tym raporcie omawiamy trzy typy zmian granic. Pierwszy typ tych zmian to jest zmiana polegająca na łączeniu gmin, kiedy prowadzi się reformę podziału terytorialnego albo jednostkowo się łączy, albo w większej skali przeprowadza się łączenie gmin. Drugi typ zmian, o którym możemy mówić, to są podziały gmin, coś, co czasem nazywamy w przenośni gminnymi rozwodami. Na przykład, pamiętamy, przynajmniej ci starsi z nas pamiętają, że w pierwszej połowie lat 90. było dużo przypadków, kiedy gminy miejsko-wiejskie dzieliły się na odrębne gminy miejskie i wiejskie. I w końcu mamy trzeci, chyba ten budzący najwięcej emocji w Polsce typ zmian, który polega na korekcie granic nie powodującej zmiany liczby granic, ale tylko przekazanie części terytorium jednej gminy do innej.

I po kolei w raporcie omawiamy te trzy typy zmian, pokazując też, że regulacje na temat tych wszystkich trzech typów są bardzo mocno, powiedziałbym, skorelowane. Jedyńm prawem takim ponadkrajowym, który odnosi się do tego zagadnienia, jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która w art. 5 mówi o zmianie granic. Przy czym kłopot jeszcze z tą europejską kartą jest taki, że ona w polskim języku występuje w dwóch tłumaczeniach. Oba zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw i akurat w tym punkcie one się troszeczkę swoimi niuansami różnią. Pierwsze brzmienie: „Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”. Moje rozumienie tego zapisu jest takie. W Polsce ustawa zezwala na przeprowadzenie referendum, bo przecież mamy ustawę o referendach lokalnych. W związku z tym, chcąc realizować zapis europejskiej karty, powinniśmy przy okazji zmian granic, czy to łączenia, czy korekt granic, przeprowadzać referendum. Jest jeszcze drugie tłumaczenie, również opublikowane w systemie aktów prawnych: „W sprawach jakiegokolwiek zmiany lokalnych granic terytorialnych odpowiednie wspólnoty lokalne powinny być uprzednio konsultowane, ewentualnie drogą referendum tam, gdzie prawo na to zezwala.” To sformułowanie jest trochę delikatniejsze, prawda? Więc ja się nie upieram. Co gorsza, jak się patrzy na oryginał europejskiej karty, to też jest z nią problem, bo są dwa oryginały, w języku angielskim i francuskim. One niby powinny być tożsame, ale niuansami, czy takimi akcentami się między sobą różnią.

Pomijając więc to zagadnienie, zacznijmy od łączenia gmin. Łączenie gmin, generalnie rzecz biorąc, w ogóle reformy podziału terytorialnego należą do najtrudniejszych politycznie reform. Właściwie niemal zawsze wywołują spory i konflikty. Przy okazji łączenia gmin pojawia się opór mieszkańców, który ma generalnie dwa motywy albo związane z zagadnieniem tożsamości lokalnej, poczuciem przynależności do pewnej wspólnoty, albo lękiem przed marginalizacją interesów. Jeżeli zostaniemy przyłączeni do większej gminy, to kto tam się będzie nami interesował? Będziemy gdzieś tam, na peryferiach, będziemy zaniedbani. Rzecz jasna opór też jest ze strony polityków lokalnych. Ujmując rzecz, w pewnym uproszczeniu cynicznie, łączenie gmin powoduje zmniejszenie liczby stanowisk politycznych w samorządach, więc ci, którzy czują się zagrożeni, będą opowiadali się przeciw.

I te konflikty są naprawdę czymś powszechnym i właściwie niemal w każdym kraju europejskim, który przeprowadzał reformę terytorialną, takie konflikty można dostrzec. Wypisałem kilka przykładów bardzo radykalnych. W Szwecji na przykład już w latach 70. XX wieku rzecz jasna, ta reforma była przeprowadzana. W jednej z miejscowości wybuchł strajk głodowy przeciwko połączeniu gmin. W Turynii obserwowaliśmy największe demonstracje uliczne od czasu upadku muru berlińskiego. W Styrii, czyli w kraju związkowym Austrii, w Estonii były protesty

do sądów konstytucyjnych. W Estonii zresztą jedno z połączeń gmin zostało zablokowane przez sąd konstytucyjny. W Albanii, w Macedonii były różne formy protestów partii opozycyjnych, blokady, bojkoty, żądania referendum.

Niemniej jednak okazuje się, że reformy polegające na łączeniu gmin zwłaszcza w ostatnich latach, w ostatnich dekadach są bardzo popularne w Europie. Tylko od roku 2000, czyli przez ostatnie dwie dekady, naliczyliśmy 23 kraje, w których liczba gmin zmieniła się o ponad 5%, czyli w Polsce to by znaczyło 120 gmin. Gdyby one zniknęły, to byłaby zmiana o 5%, czyli dość znacząca.

Najbardziej radykalne przykłady tych zmian są pokazane tutaj na wykresie. W Gruzji zmniejszono liczbę gmin prawie dwudziestokrotnie, czyli 94% gmin zniknęło. W Armenii zmniejszono liczbę gmin o 92%. Na Łotwie 91%. W niektórych krajach federalnych te reformy dotyczą poszczególnych kantonów w Szwajcarii czy krajów związkowych w Austrii, czy landów w Niemczech. Ale widzicie tutaj państwo przykłady z różnych krajów ze Szwajcarii, z Niemiec, z Grecji, Estonii, gdzie w XXI wieku przeprowadzano bardzo radykalne zmiany podziału terytorialnego idące w kierunku łączenia gmin, zmniejszanie liczby samorządów gminnych. Nas tutaj przede wszystkim interesują regulacje. I jeśli chodzi o reguły formalne dotyczące łączenia gmin, tu w oparciu o taką wypracowaną przede wszystkim przez norweskiego profesora Jana Erlinga Klausena, posługujemy się zaproponowaną przez niego typologią, która wskazuje na cztery możliwe sytuacje.

Są kraje, on to nazywa sformalizowaną decyzją lokalną, gdzie generalnie zgodę na połączenie gmin muszą wyrazić te gminy. Jeżeli nie wyrażą, to nie ma prawnej możliwości, żeby taką zmianę przeprowadzić. Wymienione są przykłady krajów, które takie regulacje posiadają: Belgia, Bułgaria, Czechy, Węgry, Islandia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania. Jest też grupa krajów, w których, jak patrzymy na same zapisy prawne, to rząd bądź parlament może narzucić swoją wolę, ale w zasadzie od wielu lat to się nigdy nie zdarzyło. Więc coś, co nazywamy tutaj zwyczajową decyzją lokalną, czyli kultura polityczna, zwyczaje w tym kraju powodują, że jeżeli nie ma zgody jednostek lokalnych, to zmiana nie będzie wprowadzona: Chorwacja, Finlandia, Francja, Litwa, Włochy. Mamy grupę krajów, gdzie decyzja zapada na poziomie regionalnym, to są przede wszystkim kraje federalne Austria, Niemcy, Szwajcaria, ale też Holandia, Wielka Brytania, które krajami federalnymi nie są, ale mają też struktury regionalne, które podejmują decyzje. I w końcu mamy dużą grupę krajów, gdzie mamy do czynienia z decyzją na poziomie krajowym, gdzie jest to dopuszczalne przez prawo i gdzie zdarza się, że szczebel centralny narzuca swoją wolę wbrew opinii samorządów. Polskę zaliczyliśmy do tej grupy przede wszystkim ze względu na te korekty granic, które bywają narzucone, ale też można wskazać dwa bardzo specyficzne przykłady, kiedy gminy zostały połączone albo zlikwidowane wbrew opinii samorządów lokalnych. Pierwsza to była reforma z 2002 r., kiedy Warszawa stała się jedną gminą. I drugi, nie pamiętam, w którym roku, w 2019 jeśli dobrze pamiętam, kiedy gmina w województwie zachodniopomorskim, bardzo silnie zadłużona została zlikwidowana. Bardzo specyficzne przykłady, ale się pojawiające.

Jeśli chodzi o drugi typ zmian, podziały gmin, to w ostatnich dekadach przykłady podziałów gmin na mniejsze, czyli takie rozwoły gminne w Europie Zachodniej są zupełnie sporadyczne, pojedyncze. Jeżeli się zdarzają, to najczęściej jest to sytuacja taka odwrócenia przymusowego, wcześniejszego połączenia gmin. Natomiast w krajach Europy Środkowo-Wschodniej te podziały były dosyć częste, zwłaszcza w latach 90. W samym okresie 1990-1994 naliczyliśmy ponad 4000 przypadków podziałów gmin, na przykład w Chorwacji, Słowenii liczba gmin wzrosła ponad dwukrotnie. Teraz, jak patrzę w dane w mojej głowie, na Węgrzech również wzrosła ponad dwukrotnie. W Czechach, tam o 70%. W Polsce o kilka procent, ale też było, jeśli dobrze pamiętam, co najmniej kilkadziesiąt przypadków podziałów gmin. Po latach 90. częstotliwość tych zmian się zmniejszała. Zaostrzały się też przepisy i kryteria, które trzeba było spełnić, żeby władze centralne udzielały zgody na taki podział. Tu jest wykres, który pokazuje, ile tych zmian było w kolejnych okresach w ostatnich trzech dekadach. Widać więc, że przede wszystkim to był początek lat 90., ale proszę spojrzeć jeszcze na lata 2001–2009. To jest około 500 przypadków w kilkunastu krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

I dochodzę do tematu, który w Polsce jest najbardziej żywy i najbardziej budzi emocje, czyli samych korekt granic, bez zmiany liczby gmin. Dodam tylko, że nie jest zaskakujące to, że przepisy dotyczące korekt granic są dość ściśle skorelowane z tymi przepisami, które dotyczą łączenia gmin. To znaczy, jeżeli mamy na przykład kraj, gdzie jest wymagana w jakiejś formie

zgoda samorządów na połączenie gmin, to zazwyczaj również na zmianę granic też jest wymagana zgoda i nie ma możliwości narzucenia takiej zmiany.

W naszym więc raporcie – który widziałem, macie państwo udostępniony – badaliśmy kilka zagadnień, próbowaliśmy się przyjrzeć kilku zagadnieniom. Częstotliwości zmian. Formom konsultacji społecznych, bo, że jakieś konsultacje muszą być, to wiemy z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Samemu trybowi podejmowania decyzji. Ograniczeniom co do czasu podejmowania decyzji i rozliczeniom finansowym między samorządami, jeżeli na przykład uważa się, że zmiana granicy powoduje jakąś istotną zmianę sytuacji finansowej samorządu. Szczegółowo o poszczególnych krajach nie będę teraz opowiadał. Powiem tylko, że w tym raporcie analizujemy przykłady 12 krajów europejskich, pomijamy te, w których jednostki samorządowe są bardzo małe i zazwyczaj to są pojedyncze wsie, bywają nawet odrębnymi gminami, jak w Czechach, czy na Słowacji, czy we Francji. Bo tam pomysł korekty granic, właściwie nie wiadomo czego miałby dotyczyć. Jeżeli przeprowadzamy korektę, to od razu znika cała gmina. Zajęliśmy się więc raczej samorządami tych krajów, gdzie gminy są trochę większe. I ogólna obserwacja jest taka, że jest bardzo duże zróżnicowanie zasad i praktyk między krajami. Tak jak mówiłem, nawiązują one do zróżnicowania tych modeli reguł formalnych przy łączeniu gmin. Natomiast wymienię kilka punktów, które nas uderzyły w tym przeglądzie. Po pierwsze, często wysoka jest ranga końcowa formalnej decyzji, więc jest to albo ustawa, albo decyzje wydaje prezydent czy król w krajach, które są monarchiami. Nawet jeżeli ma to znaczenie symboliczne, to jednak w Norwegii, czy w Szwecji na przykład to król musi tę zmianę ogłosić, a nie jakieś zarządzenie, rozporządzenie niższego szczebla.

Kolejna rzecz, na którą zwróciliśmy uwagę, kilka krajów, tu mówię z pamięci, że na pewno Szwecja, Norwegia były w tej grupie, w których konsultacje obejmują nie tylko mieszkańców, ale uważa się również, że konsultacje trzeba przeprowadzić z biznesem lokalnym, ze środowiskami przedsiębiorców i z właścicielami nieruchomości, którzy są właścicielami nieruchomości na tym terenie, który ma podlegać zmianie.

Przepisy są często zróżnicowane, w tym sensie, że rozróżniają między zmianą małą i dużą, czyli na przykład tylko kilka procent powierzchni gminy przechodzi do innej albo jakaś znaczniejsza część. Tam, kiedy zmiana jest mała, te przepisy są mniej rygorystyczne, procedury są trochę łatwiejsze. I również podobne rozróżnienie jest między zmianą uzgodnioną, to znaczy taką, na którą oba, czy w ogóle wszystkie zainteresowane samorządy wyrażają zgodę. Wtedy mamy pewną procedurę uproszczoną. Natomiast bardziej skomplikowana procedura obowiązuje, jeżeli nie ma pełnej zgodności samorządów na ten temat. W niektórych krajach prawo zapisuje, że w ogóle zmiana jest dopuszczalna tylko po obrysie jednostek wewnętrznego podziału. Żeby to przetłumaczyć na język realiów polskich, to można by powiedzieć, tylko całe sołectwo, na przykład może zmienić przynależność do gminy, ale już dzielenie sołectwa na pół jest niedopuszczalne.

Natomiast chyba najbardziej nas uderzyło to, że trudno nam jest wskazać kraj, w którym to zagadnienie budziłoby podobnie duże emocje, jak w Polsce. O ile te duże reformy podziału terytorialnego, które się zdarzają dość często, budzą wielkie emocje, o tym mówiłem na początku, to korekty granic... Jak pytaliśmy ekspertów w różnych krajach, to w ogóle musieliśmy dokładnie im wyjaśniać, o co nam chodzi, bo oni byli zaskoczeni pytaniem, że w ogóle to jest jakaś sprawa, o której należy dyskutować. Poza tym w wielu krajach... W ogóle natężenie zmian przypadków takich korekt granic jest bardzo nieduże, więc zidentyfikowaliśmy kraje, gdzie przepisy na ten temat są bardzo szczegółowe, ale mają one charakter potencjalny, bo w praktyce te korekty albo się w ogóle nie zdarzają, albo zdarzają się bardzo rzadko. Zaryzykowałbym takie uogólnienie, że w wielu krajach europejskich stabilizacja granic jednostek samorządowych jest przyjętą wartością wartą ochrony. Jeżeli obserwujemy zmiany, to mają one raczej charakter reform strukturalnych, obejmujących w ogóle zmianę organizacji terytorialnej kraju. Pokazywałem przykłady krajów, w których w XXI wieku radykalnie zmieniła się liczba gmin na przykład, ale to są zmiany strukturalne, w ogóle dotyczące organizacji terytorialnej. Jeśli chodzi o Polskę, podam przykład, nie mówię, że byłbym tego zwolennikiem, bo to raczej byłoby za proste narzędzie, ale wyobraźmy sobie, że rząd postanawia, że wszystkie tzw. jednostki, powiaty obwarunkowe należałoby zlikwidować.

Posel Artur Jarosław Łacki (KO):

Jestem za.

Dyrektor NIST Paweł Swianiewicz:

Ja nie jestem, ale jako przykład, jest to reforma strukturalna, gdzie podejmuje się decyzję dotyczącą w ogóle organizacji terytorialnej kraju. Natomiast nie decyzję indywidualną, gdzie często działają mechanizmy nacisku politycznego, relacje o charakterze klientelistycznym.

Zmierzam już do końca, ale ponieważ tutaj usłyszałem głos pana posła, to powiem, że w planie badań na przyszły rok instytutu, którym kieruję Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, jako jeden z głównych projektów mamy badanie funkcjonowania jednostek obwarunkowych. Przy czym nasza wstępna teza, którą będziemy badać i sprawdzać, jest taka, że to jest grupa bardzo silnie zróżnicowana. I jednak należy mówić o jakiejś typologii i o rozwiązaniach różnych dla różnych typów. To chętnie państwu opowiem za rok. Ponieważ w Polsce bardzo często, nie zawsze, ale bardzo często te konflikty, czy też debaty dotyczą aglomeracji, czasem tych mniejszych aglomeracji, które mają potrzeby rozwijania się, rozwoju i próbują przejmować fragmenty gmin sąsiednich, to warto wspomnieć o różnych rozwiązaniach, które widzimy w Europie. To znowu mógłby być temat na oddzielne spotkania, ale hasłowo tylko rzucę jedno rozwiązanie francuskie, w którym miasta zachowują swoje historyczne granice. Paryż jest obszarowo bardzo mały, inne główne miasta również, czyli w całej aglomeracji mamy do czynienia z wieloma jednostkami samorządowymi, czyli mamy fragmentację administracyjno-polityczną aglomeracji i jakieś formy współpracy wspólnot aglomeracyjnych. To jest jedno rozwiązanie. Drugie, gdzie rzeczywiście następuje poszerzanie granic miast obejmujących część terenów historycznych, gmin podmiejskich, ale to jest raczej element znowu reformy strukturalnej, a nie indywidualnych decyzji podejmowanych ad hoc, dotyczących pojedynczych miast, na przykład, jak rozmawialiśmy z naszym kolegą, ekspertem szwedzkim, to powiedział, że w Szwecji nie ma sporów między miastem i gminami podmiejskimi, bo już w latach 70. te granice miast zostały zarysowane tam bardzo szeroko. Odsyłam do szczegółów, do raportu, który macie państwo dostępny.

Natomiast na koniec chciałem jeszcze powiedzieć o tym, o czym pan przewodniczący trochę wspominał, że zostaliśmy poproszeni latem przez pana ministra Szymańskiego, żebyśmy spróbowali być kimś w rodzaju, nie wiem, jak to nazwać, może katalizatora dyskusji między organizacjami samorządowymi na temat możliwych rozwiązań dotyczących właśnie regulacji zmian granic. Zaprośiliśmy na kilka spotkań, przeprowadziliśmy trzy takie spotkania w okresie od września do listopada 2025 r., na slajdzie macie państwo zdjęcie z ostatniego ze spotkań, w trakcie których próbowaliśmy poddawać różne tematy pod dyskusję i znaleźć ten minimalny czy maksymalny zakres, co do którego wszystkie korporacje samorządowe są gotowe się zgodzić. Raport z prac tego zespołu mamy do końca listopada położyć na stole pana ministra Szymańskiego. W tej chwili opracowujemy ten końcowy raport, ale można wspomnieć, że generalnie cztery tematy były dyskutowane.

Po pierwsze, ograniczenie częstotliwości zmian. I była sugestia, żeby zmiany były przeprowadzane raz na kadencję, gdzieś raczej w drugiej połowie, pod koniec, czy w drugiej połowie kadencji. Uzasadnienie jest takie, że patrzymy na samorząd jako na ważną instytucję demokratyczną, a nie tylko maszynkę do dostarczania usług. Skoro tak, to nie jest właściwe, żeby na przykład taka zmiana nastąpiła w pierwszym czy drugim roku kadencji. I mieszkańcy z terenu, który zmienił przynależność do jednostki samorządu terytorialnego, na przykład przez kolejne trzy lata byłiby mieszkańcami jednostki, na których władze nie głosowali, nie mieli żadnego wpływu na wybór tych władz. To nie jest dobrze funkcjonujący mechanizm demokracji lokalnej, więc w drugiej połowie czy też pod koniec kadencji. I w zasadzie tu uzyskaliśmy akceptację w każdym razie co do ograniczenia częstotliwości zmian i zdefiniowania, kiedy one mogą się odbywać. Według mojego rozeznania wszystkie korporacje samorządowe zgodziły się z tym.

Druga rzecz, to była dyskusja na temat sądowej kontroli rozstrzygnięć, oczywiście nie samej decyzji, nie samego meritum decyzji, gdzie nie sądowi, nie chcemy rekomendować przekazania odebrania kompetencji władzom centralnym, ale co do zachowania procedur, które obowiązują. I tutaj nie będę teraz mówił o szczegółowych rozwiązaniach prawnych, w jakiej formie miałyoby to miało być, ale tu generalnie uzyskaliśmy też, według mojego rozeznania, akceptację wszystkich organizacji samorządowych.

Trzecia rzecz, to wzmocnienie roli konsultacji z mieszkańcami. Zaproponowaliśmy zapisy, które co do zasady mówią, że tą formą konsultacji jest referendum. I podajemy wyniki referendum dla całej gminy, której dotyczy zmiana, i oddzielnie również dla tego fragmentu gminy, którego ma dotyczyć zmiana. Natomiast zapisaliśmy pewne wyjątki, w jakich sytuacjach to referendum nie byłoby obowiązkowe. Generalnie rzecz biorąc wtedy, kiedy zmiana jest za pełną zgodą jednostek,

kiedy dotyczy tylko bardzo małego fragmentu albo niezamieszkałego fragmentu. Są więc zapisane wyjątki, ale jednak to poszerzenie i wskazanie referendum jako głównej formy konsultacji też zostało zaakceptowane przez związki samorządowe, czy przez przedstawicieli związków, którzy brali udział w naszych dyskusjach.

I w końcu czwarty temat, rozliczeń między gminami w sytuacji, kiedy na przykład albo gmina traci dużą część dochodów, przekazując gminie sąsiedniej i uboższe, mówiąc językiem potocznym, albo na przykład zaciągnęła kredyt na budowę wodociągu, cały ten wodociąg jest w przekazywany razem z fragmentem gminy do innej jednostki samorządu terytorialnego, a kredyt trzeba nadal spłacać. To jest nieracjonalne, żeby kredyt za infrastrukturę wybudowaną na tym terenie miała spłacać ta gmina, która nie jest już właścicielem infrastruktury. Natomiast tutaj mieliśmy dużo dyskusji, różnych przedkładanych, propozycji, ale nie udało się osiągnąć zgody między korporacjami samorządowymi.

Raczej więc, te rekomendacje, które będziemy przedstawiali panu ministrowi Szymańskiemu, rozumiem, że jeśli się ewentualnie z nimi zgodzi, będzie próbował dalej je forsować jako projekt rządowy. Będą odnosiły się do tych trzech pierwszych punktów, a ten czwarty tylko wskazałem jako problem, ewentualnie do rozwiązania w przyszłości.

To wszystko, co chciałem powiedzieć. Na koniec zapraszam do zaglądania na stronę instytutu. Tutaj jest kilka przykładowych raportów, które się ukazały stosunkowo niedawno i można je znaleźć na stronie.

I w ostatnim swoim słowie, w tym wystąpieniu, powiem, że w ciągu najbliższych dwóch, najwyżej trzech tygodni powinien się ukazać chyba największy raport, nad którym pracowaliśmy do tej pory. Mianowicie raport dotyczący ustawy o finansowaniu samorządu terytorialnego. W ustawie, jak państwo świetnie wiecie, jest zapisany obowiązek przeprowadzenia monitoringu w przyszłym roku, w roku 2026. My potraktowaliśmy ten zapis bardzo poważnie i chcemy pod koniec tego roku położyć materiał z naszymi rekomendacjami, który może zasilić tę dyskusję prowadzoną w ramach monitoringu w przyszłym roku. Raport jest na ukończeniu, ale potem jeszcze obróbka redakcyjna, jakaś korektorska, więc w pierwszej połowie grudnia myślę, że będziemy gotowi, żeby go upublicznić. Bardzo dziękuję jeszcze raz za zaproszenie i za uwagę. Jeśli będą jakieś pytania, będę starał się odpowiedzieć.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję, panie dyrektorze, za bardzo według mnie ciekawą prezentację i raport sam w sobie.

Panie dyrektorze, czy teraz chciałby pan uzupełnić coś na temat tego procesu, o którym mówił pan dyrektor, który toczy się pod egidą pana ministra Szymańskiego?

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

Trudno tutaj cokolwiek więcej dodać na temat prac, które trwają w tej chwili w Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego. Jest tak, jak pan profesor wskazał. Mamy te cztery grupy zagadnień, nad którymi instytut pracuje wspólnie z przedstawicielami korporacji samorządowych. My nie ingerujemy w te prace tak naprawdę. Byłem na tym ostatnim spotkaniu, przedstawiłem tylko stanowisko departamentu co do poszczególnych rozwiązań. Oczywiście te dwa tygodnie, które nam zostały do końca listopada, będą jeszcze poświęcone na to, żeby doprecyzować rozwiązania, nad którymi pracuje zespół. Najpóźniej będzie decyzja kierownictwa MSWiA, które ewentualnie z tych rozwiązań będziemy przejmować i dalej prowadzić w procesie legislacyjnym. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa pragnie zabrać głos?

Pan poseł Tomaszewski, bardzo proszę.

Poseł Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Oczywiście każdy materiał, który ma taką formę porównawczą, także sięgającą na zewnątrz, czyli do innych krajów, jest bardzo pożyteczny. I taki przegląd jednocześnie uzmysławia, czym zajmują się te wspólnoty w tamtych krajach, a także i rządy w perspektywie jakichś reform o charakterze ogólnokrajowym. Natomiast tutaj najważniejszy na przyszłość, jeśli chodzi o kolejne ewentualne opracowania i także prace zespołu, które zostały tu na końcu wymienione, jest oczywiście jest kontekst, co się chce osiągnąć, jakie zamierzenia. Żeby ten kontekst uchwycić, to oczywiście trzeba mieć także świadomość zróżnicowania materii i rozbieżności poglądów,

które generalnie nie są wcale sprzeczne. Chodzi tylko o to, czy w danej sytuacji, danej struktury mamy narzędzia do skutecznego zarządzania, czy też ta struktura jest zła, można ją zastąpić innym sposobem zarządzania.

I tutaj ich najlepszą ilustracją jest właściwie ta dyskusja czy ilość jednostek, podaję tutaj przykład, jeśli chodzi o gminy, chociaż to także dotyczy powiatów, jeśli chodzi o polską strukturę administracji, że to rozdrobnienie, które tutaj w tej analizie także się uzewnętrzniało, na przykład w Szwajcarii było podawane gminne, podawane przez Jerzego Regulskiego jako coś, co bardziej służy podtrzymaniu tradycji, która tam się wykształciła, a właściwie podkreślał tutaj bardzo silnie, że można sobie z tym radzić i tak sobie radziły i radzą w części te gminy poprzez małe gminy, które zlecają obsługę swoich zadań na zewnątrz. W związku z czym nie ma tam rozrostu wielkiej administracji. Natomiast te usługi świadczone są nawet w takiej skali, jak zlecanie usług dotyczących Policji, która obsługuje daną gminę.

Ale z drugiej strony mieliśmy także drugi pogląd, taki funkcjonalny, związany z tradycją, która ma wymiary techniczne, cywilizacyjne. Często się przez nas określało to jako przykład powiatowy, że wielkość powiatu kiedyś mierzyło się dojazdem do starostwa furmanką w tę i z powrotem. I to była skala wielkości powiatu, ten krąg, jak dalece można dojechać i załatwić sprawę w starostwie i wrócić. Dzisiaj mamy już i rewolucję technologiczną, jeśli chodzi o informatykę, i możliwości obsługi także poprzez internet, zdalnie, i także komunikacyjnie jesteśmy dalej, jeśli chodzi o możliwości dojazdu, przejazdu itd. W zasadzie u nas zaczęła się kształtować taka idea zachęt do łączenia gmin, która wyraża się częściowo, było to w poprzedniej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, pewną premią zwiększeniu dochodów udziału w podatku dochodowym jednym i drugim, chyba o ile pamiętam. To zostało zmienione, bo właściwie w tej nowej ustawie obowiązującej od ubiegłego roku ten wskaźnik zachęty chyba tam został zmniejszony. I jest pytanie, czy to znaczy, że zmienił się pogląd instytucji centralnych w tej sprawie? Myślę tutaj zarówno o Ministerstwie Finansów, jak i bardziej o Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ale powinno się chyba honorować jedno i drugie, to znaczy, że ten głos społeczeństwa powinien tutaj być ważący i decydujący. Natomiast powinno się poddawać te techniki bądź łączenia, bądź przy rozdrobnieniu racjonalnej obsługi tej wspólnoty. I zwracam na to uwagę, ponieważ trendy powinny łączyć się z funkcjami, jakie chcemy osiągnąć, i ewentualnie doskonałością, czy też usprawnieniem tej obsługi.

Tradycja jest, moim zdaniem, też bardzo istotna i ważna, bo ona cementuje, łączy tę wspólnotę. I tutaj trochę jeden element w tych badaniach został trochę pominięty, chociaż zarysowany tym wskazaniem, że w Polsce, słusznie, podziały powinny, jeśli chodzi o zmiany granic, honorować kształt jednostek pomocniczych, w tym wypadku sołectw, tutaj głównie się podkreśla. Ale zwracam uwagę na to, że o kształcie sołectw decydują gminy. Tak dalece, że mogą kompletnie zlikwidować albo zrobić zupełnie nową siatkę. Znam takie przykłady z osobistego doświadczenia, że na początku lat 90. podział jednostek pomocniczych w Łodzi był dokonany na podstawie badań bardzo takich pogłębionych, osadniczych i te więzi tam były nakreślone. Notabene poprzez to w Łodzi była wtedy największa liczba sołectw w dużym mieście, otaczających przy granicy miasta, ale była dość duża ilość tych sołectw. No, ale powstała idea i kolejna ekipa zarządzająca w mieście uznała, że dokona reformy i zmniejszyła ilość jednostek, tam wtedy było zaplanowanych chyba około 90 takich jednostek i zrobiono tam trzydzieści czy dwadzieścia parę tych jednostek, w ogóle nie konsultując się z tą społecznością lokalną, czyli właściwie te więzi zostały rozerwane. To funkcjonuje do dzisiaj, ale myślę, że dzisiaj bardzo ważnym elementem jest właśnie to, jak kształtować się będą te struktury jednostek pomocniczych, bo nawet zmiany granic to jest duża operacja. Natomiast właśnie honorowanie tych więzi poprzez kształt jednostek pomocniczych i wyznaczanie ich granic wg tradycji osadniczych, i także tych tradycji, które ukształtowały się w funkcjonowaniu tych kolejnych powstających osiedli czy tam sołectw, to jest bardzo istotny aspekt w tym kreśleniu nie tylko granic gmin, ale i tych podziałów wewnętrznych, bo one są bardzo istotne. I tą refleksją chciałbym się podzielić. Natomiast poddaję to pytanie, z czego wynika mniejsza motywacja w zapisie ustawowym dotyczącym łączenia, mówię o motywacji finansowej oczywiście?

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję. Pan poseł Chmielewski, bardzo proszę.

Posel Marek Jan Chmielewski (KO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, rozmawiamy oczywiście o rodzajach podziału, łączenia itd., ale raczej należałoby się skupić, co jest powodem tego typu działań, a to jakby nie do końca wybrzmiało w przedstawionym przez państwa raporcie. I ja to rozumiem, bo nie było przedmiotem jakby badania, bo zupełnie czym innym się zajmowaliśmy. I to, co jest zapisane na trzeciej stronie, że to są najtrudniejsze politycznie decyzje i że łączą, i wywołują wiele sporów i konfliktów, to trzeba jakby podać za fakt, który widzimy. I to nie dotyczy tylko naszego kraju, ale wielu innych. I myślę, że nie lęk polityków o zmniejszoną liczbę stanowisk jest najważniejszym elementem, ale w ogóle przynależność społeczności lokalnych i więzi, które tworzą, powinny być podstawą rozpatrywania tego, co dalej chcemy ze sobą czynić.

Oczywiście mamy bardzo niewiele przykładów, w których nastąpiło dobrowolne łączenie. Takim największym przykładem jest ta Zielona Góra. Ale gdyby dzisiaj przeprowadzić badania to, z tego co... a rozmawiałem też w tamtym miejscu z mieszkańcami, to wcale już tak dzisiaj różowo nie wygląda. Po tylu latach, kiedy nastąpił fakt połączenia, te plusy, które były, zaczynają się w niektórych przypadkach zamieniać na minusy. Myślę więc, że to byłby dobry, taki pogłębiony element, tutaj do pana profesora kieruję tę uwagę, aby może przedłożyć w przyszłości raport na temat właśnie losów połączonych samorządów gminy wiejskiej i miejskiej Zielonej Góry. Bo to mogłoby być dobrym materiałem na przyszłość, pokazującym co prawda specyficzny obszar, bo jednak to jest duże miasto i gmina była wokół duża, a pozostałe gminy, o których generalnie rozmawiamy, mają troszeczkę inny zakres terytorialny i liczbowy, jeśli chodzi o liczbę mieszkańców.

Wracam do tego tematu, co leży u podłoża tych zmian terytorialnych. Nie chciałbym, żeby to tak wybrzmiało, bo tutaj w trakcie dyskusji kolega dość głośno powiedział „to jest moje zdanie”. Nie chciałbym, żeby tak to wyglądało również w trakcie rozmów i negocjacji, że kto silniejszy i głośniejszy będzie miał rację. Tu z kolegą się znamy, więc pozwalamy sobie na takie rozmowy, nie ma z nami w tym zakresie problemu, ale chodzi o to, że to nie tylko głos lokalny, ale tak jak tam pan profesor pokazał, to ranga organu, który u góry zatwierdza ten podział, tak jak i w Polsce, jest znacząca. I teraz pytanie, czy to tylko lokalnie możemy mieć na to wpływ? Czy to raczej zaczyna się dziać w sferze wyższej, na wyższym poziomie i gdzie ta decyzja pierwotnie jest podejmowana? I czy do niej nie są dorabiane później buty, mówiąc kolokwialnie, w postaci referendum etc.? Upraszczam i nie chciałbym się rozwodzić, bo dużo czasu na ten temat można by poświęcić.

Wydaje mi się, że raczej powinniśmy się skupić w tych procesach nad takimi problemami związanymi po pierwsze z demografią, która dzisiaj będzie jednym z wielu powodów do zmian terytorialnych, a w konsekwencji demografii również ekonomicznych. Gdzie gminy praktycznie nie będą w stanie utrzymać poziomu i rodzaju usług, które powinny świadczyć na rzecz swoich mieszkańców, bo formalnie rzecz biorąc, będzie ich bardzo niewielu. I ile tych pieniędzy nie próbowalibyśmy dolewać w sposób oczywiście uniwersalny, po prostu w którymś momencie ich będzie za mało. I ta dobrowolność na zmiany już nie będzie dobrowolna, ona raczej będzie wynikała z konieczności. Tylko że, tu przychylam się do wniosku przedmówcy, że to też tak wzorem Saksonii, gdzie oglądałem, te zachęty na łączenie gmin powinny być zdecydowanie większe. To wtedy pokazałoby, że gminy zdecydują, to mieszkańcy gmin zdecydują, czy chcą się połączyć i jakie z tego tytułu, użyję określenia, profity będą miały na przyszłość. Bo to mieszkaniowiec musi wiedzieć, że możemy wegetować przez kolejne lata albo możemy iść ku przyszłości, ku rozwojowi dzięki temu, że podejmiemy takie a nie inne decyzje. I myślę, że tu należałoby znowu położyć większy nacisk na to, aby dać takie narzędzia.

Natomiast rozdrapywanie dobrych kasków takich poszczególnych gmin, i już nie uwzględniające w żaden sposób granic administracyjnych sołectw itd. to jest po prostu nieuczciwe i niewłaściwe. Ja mówię oficjalnie, bo tak powinno być, że to powinien być, jeżeli miałoby dojść do czegoś takiego, to ten konsensus musiałby z czegoś wynikać. Naprawdę musiałby być wynikiem konkretnych przemyśleń, działań, uzgodnień. Taki przykład kredytów, o których tutaj wszyscy mówimy, a które zostały zaciągnięte na przykład na infrastrukturę, jaką jest wodociąg. Ale przecież dobrze wiemy, że gminy zaciągają kredyty na szeroko rozumiane inwestycje, a rzadko kiedy wskazują na poszczególne konkrety, na które są wzięte te kredyty. I teraz pytanie, czy te kredyty, które przenosimy z roku na rok, to one jeszcze dotyczą tego wodociągu, a może czegoś innego? To tak nie do końca. Uważam, że jeżeli nastąpił, miałyby nastąpić jakakolwiek zmiana terytorialna, absolutnie z rekompensatą finansową, absolutnie. Dla mnie to jest warunek sine

qua non, nie ma dyskusji. Nie można komuś czegoś zabrać, tak? Przecież gmina Ostrowice, jak dobrze pamiętamy, została podzielona z dobrobytem inwentarza na sąsiednie gminy. Nikt się o nic w konsekwencji nie zapytał. Cały plus polega, no nie ze wszystkimi, bo część przepadło i na szczęście mieszkańcy tego... Bo część przepadło w wyniku, że tak powiem, zobowiązań z bankami, część zniknęło, na szczęście. Ale pozostałe zostały z dobrodziejstwem inwentarza, chociaż pamiętam tłumaczenia pana wójta, który mówił, że mieszkańcom należy się wszystko, co najlepsze i należy na to zaciągać kredyty i budować. Tak bardzo znowu upraszam. To też trochę nieodpowiedzialność, w mojej ocenie, takiego samorządu. Dziwię się, że po drodze nie było aż takiej kontroli, bo powinna być zdecydowanie większa i wcześniej.

Żeby nadmiernie się nie rozgadywać, uważam, że te zapisy, o których gdzieś po drodze korporacje samorządowe ze sobą rozmawiają, powinny się już zamknąć. Za długo dyskutujemy, to jest moja ocena. Za długo dyskutujemy. Bo to się tak przenosi. Za chwilę znowu będą to jedne wybory, wybory drugie. Nikt nie chce podjąć trudnego tematu. Powinniśmy to w miarę szybko zakończyć. W mojej ocenie obowiązkowe jest referendum, w ogóle bezdyskusyjne. Referendum w tak ważnym temacie jest obowiązkowym elementem, z podziałem na obszary gminy i te, które są najbardziej zainteresowane co do zabierania tych elementów. I, jak jeszcze raz powtarzam, absolutnie zwrot środków, które gdzieś po drodze zostały poniesione. Krótko mówiąc, coś zabieram, coś daję, żeby przynajmniej zrekompensować pozostałym mieszkańcom, którzy na przykład czekali na wodociąg, a nie został u nich wybudowany, tylko został tam wybudowany, bo trzeba było wzmocnić, nie wiem, strefę, bardziej przygotować obszary pod inwestycję. A ktoś to zabrał, a pozostali cierpią z tego tytułu, bo nie zostały wykonane prace na ich rzecz. Także dyskusja na pewno będzie się toczyła. Mam nadzieję, że też podobna będzie się toczyła w duchu tych zmian na przyszłotygodniowej konferencji, którą wspólnie organizujemy jako Parlamentarny Zespół Samorządowy we wtorek 25, na którą tak notabene państwo zostaliście zaproszeni. Zapraszamy, bo warto. To jest jeden z tematów, który na pewno zostanie również tam poruszony. I będzie trochę więcej czasu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję. Pan przewodniczący Łącki.

Poseł Artur Jarosław Łącki (KO):

Już zapomniałem, że poprosiłem o głos, ale głośno wyraziłem, to jeszcze raz też głośno wyrażę, że nie dość, że jestem zwolennikiem likwidacji obwarzanka, oczywiście mówię z perspektywy mojego województwa zachodniopomorskiego, to jestem również wielkim zwolennikiem likwidacji powiatów i pozostawienia tylko dwóch jednostek samorządu, czyli gmin i województw.

Ja się spóźniłem, przepraszam, miałem punkt na sali, ale mam pytania dotyczące tego opracowania. Ja rozumiem, że ono jest zrobione po to, żeby minister miał, nie wiem, w ręce mechanizm, z którego mógłby wybrać, w jaki sposób przeprowadzać tego typu łączenia czy podziały, podziały gmin, tak? To po to było robione? Bo nie jest tutaj, w tym opracowaniu nie ma nic o tym, co trzeba dzielić, które gminy, które ewentualnie powiaty? Nie. Ten raport tego nie dotyczy. Dotyczy tylko historycznego, znaczy geograficznego wskazania, jak to się robi, czy jak to jest w innych krajach. Na temat Polski...

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

To dotyczy innych krajów, przede wszystkim europejskich. Dobrych praktyk europejskich.

Poseł Artur Jarosław Łącki (KO):

Tylko, że te praktyki europejskie są praktykami historycznymi. Większość krajów, jak nie wszystkie kraje od naszej zachodniej granicy, mają te granice swoich, będę mówił też polskimi nazwami czy gmin, czy województw, w Niemczech landów. To są historyczne, od wieków...

Dyrektor NIST Paweł Swianiewicz:

Rzeczywiście pan się spóźnił, panie pośle, bo pokazywałem 23 kraje, które zmieniały organizację terytorialną w XXI wieku.

Poseł Artur Jarosław Łącki (KO):

Zmieniały. Ale tak drastycznie jak w Polsce, czyli z sześćdziesięciu jeden województw, dużo na...

Dyrektor NIST Paweł Swianiewicz:

Dużo bardziej drastycznie.

Posel Artur Jarosław Łacki (KO):

Dużo bardziej. I teraz, w czym ma pomóc ten raport ministrowi? Jedno pytanie. Ten raport?

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Ten raport ma być inspiracją według mnie, ale pan profesor...

Burmistrz Kobylnicy, przedstawicielka Unii Miasteczek Polskich Anna Gliniecka-Woś:

Panie przewodniczący...

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Ale to za chwilę. Za chwilę pan poseł skończy...

Posel Artur Jarosław Łacki (KO):

Skończyłem. Dla mnie ważne jest to pytanie, w czym on ma pomóc?

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dobrze, dziękuję. To w takim razie pani burmistrz Kobylnicy, pani Anna Gliniecka-Woś, bardzo proszę.

Burmistrz Kobylnicy, przedstawicielka UMP Anna Gliniecka-Woś:

Dziękuję. Ten raport ma pomóc panu ministrowi. Chodzi o tematy najbardziej kontrowersyjne, takie, które budzą najwięcej emocji przy korektach granic. To jest właśnie częstotliwość. W tym momencie takie wnioski mogą być składane co roku. I ta korekta granic może się odbywać co roku, co naprawdę, proszę mi uwierzyć, bardzo destabilizuje prace gmin, myślę, że miast również, ponieważ przez osiem miesięcy, od stycznia do praktycznie końca lipca, gminy skupiają się tylko na tym, żeby obronić granice, nie skupiają się na tematach, na rozwoju swoich jednostek, tylko ciągle temat...

Posel Artur Jarosław Łacki (KO):

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Burmistrz Kobylnicy, przedstawicielka UMP Anna Gliniecka-Woś:

Dokładnie. Naprawdę proszę mi uwierzyć. Ja jestem tutaj jako przedstawiciel Unii Miasteczek Polskich, ale też jako burmistrz Kobylnicy, miasta i gminy, która leży przy większym mieście, która w tym procesie była właśnie w tym roku. I naprawdę rozwój, planowanie budżetu, planowanie inwestycji jest bardzo utrudnione, biorąc pod uwagę, że miasto co roku może wnioskować o tereny. Czyli teraz zaczynamy się zastanawiać, gdzie inwestować, czy tereny bliżej miasta powinny być rozwijane? No może nie, bo może to miasto za kilka miesięcy znowu złoży wniosek. Idziemy więc gdzieś dalej, gdzie jest granica korekty tych granic, bo tutaj nie mówimy o... Tutaj też pan profesor mówił o łączeniu się gmin. Ja bardziej się skupiam na tej korekcie, bo miasta nie chcą przyłączać całych gmin, tylko chcą przyłączać tereny, które dają największy dochód, czyli zostawiać te gminy z miejscowościami popegeerowskimi, miejscowościami, które nie przynoszą takich dochodów, żeby później się utrzymywać i rozwijać te nasze miejscowości. Dlatego ta częstotliwość, czyli to, o czym tutaj pan profesor mówił, jest dla nas naprawdę bardzo istotna. I tutaj już była mowa o trzecim roku kadencji. To jest chyba naprawdę, proszę mi uwierzyć, z perspektywy gmin bez różnicy, w którym to będzie roku, byleby ta częstotliwość była mniejsza.

Kwestie finansowe, to jest rzeczywiście trudny temat. I wiedziałam, i tak podejrzewaliśmy wszyscy rzeczywiście, ciężko będzie dojść do porozumienia. W tym momencie ustawa nie reguluje w ogóle kwestii rozliczeń finansowych. Czyli gmina traci tereny, na które tak jak tutaj też wcześniej pan poseł powiedział, zaciąga zobowiązania. Tereny i dochody przechodzą do miasta, zobowiązania zostają w gminach. Te porozumienia, jak patrzymy historycznie na przestrzeni ostatnich lat, które były zawierane, bo były zawierane, Koszalin czy Chełm, one były po jakimś czasie rozwiązywane i żadnych rekompensat nie było.

My teraz jako gmina, tutaj niestety muszę trochę prywatnie, staramy się przygotować takie porozumienie między nami a miastem, które przejmuje od stycznia nasze tereny i to nie jest takie proste. To są kwestie finansowe, kwestie majątkowe i pomijając, że my to przygotowujemy, jeszcze miasto musi to zaakceptować, więc myślę, że to jest jakby kolejna historia.

Dlatego ja bardzo proszę państwa o takie przeanalizowanie tutaj propozycji pana profesora, bo też jest w tym momencie projekt ustawy, zmiany tej ustawy właśnie, właściwie w projekcie znajdują się te same przesłanki, o których mówił tutaj pan profesor, żeby przeanalizować ją pod kątem wszystkich, nie tylko większych miast, tylko też mniejszych gmin, które są, istnieją.

I to tak jak pan tutaj mówił, czasami są gminy małe, gdzie mieszka 1000 mieszkańców, ale są takie gminy jak moja, która ma prawie 15 tys. mieszkańców. Jesteśmy gminą miejsko-wiejską i tracimy tereny na rzecz miasta, które po prostu co roku składa wniosek. Nie wiem, czy w grudniu nie będzie kolejnego wniosku o kolejny teren, bo nie udało im się przejąć wszystkiego, co przylega do miasta. Także bardzo proszę o to, żeby państwo spojrzeli też na nas, na te mniejsze gminy, nie tylko na większe miasta. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję bardzo. Pan przewodniczący Skonieczka, proszę bardzo.

Poseł Marcin Skonieczka (Polska2050):

Panie przewodniczący, szanowna Komisjo, szanowni goście, chciałem się podzielić swoimi przemyśleniami na temat łączenia gmin, bo ten temat nie jest nowy. I chciałem przypomnieć taki raport, który był opublikowany w 2014 r. przez think tank Od-nowa. On się nazywał „Samorząd 3.0” i tam właśnie jednym z wniosków było to, że w Polsce powinna nastąpić konsolidacja gmin ze względu właśnie demografię, wyludnianie się wsi, starzenie się społeczeństwa, zmniejszenie liczby urodzin. I tam był taki postulat, żeby mniejsze jednostki skonsolidować w ten sposób, żeby najmniejsza gmina w Polsce liczyła 20 tys. mieszkańców. Ja wówczas byłem wójtem gminy i pamiętam, że ten raport mnie mocno oburzył i byłem mocno przeciwko. Ale później, w kolejnych latach, jak obserwowałem, co się dzieje w samorządach, to coraz częściej myślałem, że jednak ten pomysł ma coś w sobie i jednak chyba warto w Polsce myśleć o konsolidacji.

Byłem wójtem gminy, która miała 4,5 tys. mieszkańców i jeszcze w powiecie, były dwie mniejsze gminy. I z roku na rok coraz ciężiej, na przykład jeśli chodzi o pracowników, bo pracownicy byli zatrudniani i każdy miał po 5, 6, 7 tematów. Co roku dochodziły nowe, brakowało specjalistów. Dużo też tematów w samorządach jest takich, które wychodziły poza zakres gminy. Transport publiczny, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, wywóz odpadów. Myślę więc, że w Polsce te jednostki są jednak zbyt małe i są coraz mniejsze, bo te procesy demograficzne postępują coraz szybciej, rodzi się coraz mniej dzieci, a sieć szkół też mogłaby być bardziej optymalna, gdybyśmy mieli większe jednostki. Z dzisiejszej więc perspektywy tak myślę, że gdyby w naszym powiecie, który liczy 35 tys. mieszkańców, było takie miasto-powiat jakby w jednej jednostce organizacyjnej z urzędami, gdzie mieszkańcy mogą załatwiać sprawy w tych miejscach, gdzie były wcześniej gminy plus zachowanie jakiejś tożsamości lokalnej. W Niemczech wiem, że są, były takie gminy zjednoczeniowe, gdzie kilka gmin miało jedną taką administracyjną jednostkę, a w tych poszczególnych gminach byli wójtowie i to były te gminy członkowskie i przez ileś lat to dobrze funkcjonowało. Myślę więc, że przed nami ta dyskusja jest cały czas otwarta. Znaczący wiem, że politycznie jest to bardzo trudny temat, bo te lokalne wspólnoty, szczególnie władze lokalne, będą protestowały i będą się broniły, bo się boją marginalizacji.

Natomiast pytanie do pana prezesa właśnie, jak pan prezes ocenia dzisiaj efektywność tych jednostek samorządowych? I czy rzeczywiście coś jest na rzeczy? Czy będziemy zmuszeni w przyszłości zmienić tę strukturę? Czy ten model ma szansę przetrwać jeszcze kolejne, nie wiem dziesięć, piętnaście lat. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję. Pan Leszek Świętalski, Związek Gmin Wiejskich. Bardzo proszę.

Pełnomocnik Związku Gmin Wiejskich Leszek Świętalski:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo, my się wszyscy znamy dość dobrze, na sali jest wielu samorządowców wywodzących się w ogóle z samorządu. Chcę powiedzieć, że przynajmniej ze swojego punktu widzenia, 26 lat reprezentuję związek w zmaganiach, jeśli chodzi o ucywilizowanie procesu zmiany granic gmin. Powtarzam ucywilizowanie, dlatego że to, co dzisiaj mamy, to jest praktycznie rzecz biorąc, wyłącznie jakby przyczynek do procesów politycznych, bo większość tych zmian terytorialnych dotychczas przeprowadzonych miała przede wszystkim wydźwięk polityczny. Tym bardziej, że bardzo łatwo było to przeprowadzić, dalej można, właśnie ze względu na brak zarówno tej kontroli prawnosądowej, jak również i marginalizowanie głosu społeczności lokalnych.

Tutaj pan profesor przedstawił raport. My, jako samorząd, czekaliśmy wiele lat na właśnie taką wiwisekcję jakby, jak to się dzieje gdzie indziej, ale czekamy jeszcze na jeden raport. Na rzeczywistą ocenę takich procesów, na przykład dotyczących Rzeszowa, Opola i podobnych.

Zielona Góra też, nawiasem mówiąc, bo tam są również inne kwestie, jak nastąpiło wymieszanie tych funkcji miejskich z funkcjami wiejskimi. To jest temat sam w sobie.

Ale równocześnie nigdy nie doczekaliśmy się takiej wiwisekcji właśnie na temat tego, co było niby we wniosku, w postępowaniu, a co się później okazało. Czy te cele zostały osiągnięte, zrealizowane, czy też nie? Czy wyłącznie rzeczywiście mieliśmy do czynienia z tzw. kolokwialnie mówiąc, skokiem na kasę, czyli z przejmowaniem terenów o niezłej wydajności podatkowej, czyli tej dochodowej, gdzie już nie trzeba było dokonywać wszelkich jakichś infrastrukturalnych poczynąń itd.? To byłoby bardzo pouczające.

Po prawdę, świętej pamięci prezydencie Rzeszowa, zauważcie państwo, że ukazały się później opracowania w tym zakresie, gdzie mówiono, że ten proces jakby rozlewał się Rzeszowa i przejmowania, nawet nie był ugruntowany jakąkolwiek strategią postępowania i w rezultacie Rzeszów odwrócił się od rzeki i do dzisiaj, i później będą bardzo poważne skutki strukturalne tego rodzaju.

Proszę państwa, to są bardzo ważne rzeczy. My tutaj nie będziemy mówić cały czas o genezie itd., bo to wiemy. Jestem osobiście różnie nastawiony do tych kwestii wzajemnych uzgodnień. Już parę lat temu była taka komisja, jakby pojednawcza, już wyabstrahowaliśmy też obszary nawet względnego porozumienia, po czym to się zawaliło, jak przysłowiowy domek z kart i do tego nie wrócono.

Zauważcie państwo, tutaj zalecam szanownej, Wysokiej Komisji zapoznanie się ze wszystkimi orzeczeniami trybunałów, mówię trybunałów, bo w różnym okresie wydawanych, odnośnie do właśnie metodologii podziału gmin i co się z tym wiąże. Proszę państwa, my przez te lata, przynajmniej mówię o tych 26, zupełnie zmieniliśmy już jakby optykę także widzenia. Bo na dzisiaj, o czym mówił tutaj pan poseł Chmielewski, my musimy również spojrzeć na to, co się dzieje, jakie są procesy m.in. w zakresie demografii. I nam potrzeba dzisiaj oczywiście ucywilizowania procesu podziału gmin, ale równocześnie powiększenia znaczeniowo i kontekstowo ustawy o samorządzie gminnym promującej współpracę, promującej wspólne działania, różnego rodzaju wspólne przedsięwzięcia, bez różnicowania. Dzisiaj jest tak, możemy mieć wspólną komunikację, możemy mieć wspólny wodociąg i kanalizację. Ale dlaczego wobec kryzysu demograficznego dwa samorządy albo więcej nie mogą prowadzić razem szkoły, likwidując częściowo problemy małych szkół itp.? To jest na marginesie.

To, o czym pan profesor tutaj wspomniał, przywołując przykład Francji. Będąc wiele lat członkiem zarówno Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, ale także i Komitetu Regionów Unii Europejskiej, miałem okazję oglądać różnego rodzaju formy działania i współdziałania samorządów. I tutaj takim klasycznym przykładem, pan profesor tylko wspomniał ogólnie, jest Francja, gdzie kiedyś tym dekretem napoleońskim wprowadzono tych 36,5 tys. gmin, czyli tam gmina, gdzie parafia. Tego nikt do dzisiaj nie ruszył. W ten sposób absolutnie nie ma tych walk plemiennych o ochronę herbu, flagi, granic itp. Natomiast szereg gmin jest administracyjnie na mapie, ale funkcjonalnie one praktycznie działają w zastępstwie, w kooperacji. Jest tam zatrudniony mer na jakąś część etatu i praktycznie biuro podawcze, które przyjmuje wnioski i wydaje dokumenty w tej sprawie. Nie mówię, że to jest akurat świetny środek, natomiast prowadzący do tego, o czym mówił także pan poseł Tomaszewski, do uszanowania tej tradycji i tych więzi itp. Mieliśmy niedawno nawet przykłady podziałów u nas, gdzie jak popatrzymy na ustawę, no jakie więzi na przykład można wyartykułować i zbadać na terenie niezamieszkałym, które na przykład dotyczyły Elektrowni Bełchatów? A mimo wszystko te zmiany zostały przeprowadzone.

Mamy tutaj także pozaprawne działania niektórych organów. Mianowicie w procesie podziału, zauważcie państwo, że mamy przez lata, przez resort szczególnie, który przygotowuje projekty uchwał Rady Ministrów w tej sprawie, mamy przekonanie i mówione wprost, że wiążącą rolą tutaj jest opinia wojewody, a w ustawie tego nie ma. Ale my to tak ukształtowaliśmy i tak się tutaj posuwamy, czyli nie dbamy w tych procesach podziałowych o wyniki referendalne, tylko dbamy bardziej o dojście do wojewody, żeby ta opinia przynajmniej dla nas była ze wszech miar pozytywna. To jest jakby takie przekręcenie. I my nie powinniśmy dzisiaj unikać właśnie tej potrzeby zmiany ustawy. Tak samo jak tutaj, abstrahując od całej dwukadencyjności, my dzisiaj wyłącznie opieramy się na zgodności czy niezgodności z konstytucją, ale w ogóle nie mówimy o tym, że nie zostawiliśmy drugiej nogi. I dzisiaj praktycznie rzecz biorąc, w gminie w każdej chwili może objąć rządy, przy całym szacunku, nie mówiąc o profilu, człowiek niemający przygotowania, który także od razu będzie zarządzał naszym bezpieczeństwem, to tak na marginesie. Czyli to są rzeczy, gdzie nie powinniśmy tutaj uciekać, tym bardziej, że jak patrzę na państwa, jesteście fachowcami, sami zarządzaliście gminami. Wszyscy dokładnie mniej więcej wiemy,

w jakim jesteśmy miejscu i na pewno czujemy potrzebę zmian, a niektóre rzeczy po prostu trzeba ucywilizować, odpolitycznić, mimo że się do końca może ich nie da, ale rzeczywiście to uczynić.

Na koniec chcę powiedzieć, ten projekt, który został przedłożony w Sejmie przez PSL, on tak na dobrą sprawę jest jakby projektem Związku Gmin Wiejskich, bo wszystkie tezy tam wymienione, one są może tam inaczej nazwane, ale zostały wyartykułowane parę lat temu przez świętej pamięci pana profesora Ziemskiego, który m.in. też się pokusił o taką wiwisekcję procesów europejskich i my do tych, jakby tej przeglądowej struktury dodawaliśmy, o czym również pan przewodniczący Krawczyk wie, bo podawaliśmy opinie naukowe z różnych ośrodków naukowych w Polsce odnośnie do procesów. Od północy do południa, z mniejszych jednostek akademickich, z większych. To są bardzo ważne rzeczy. Zatem ja tylko mogę podziękować, że Wysoka Komisja tym się zajmuje. Również w tej inicjatywie przyszłotygodniowej, która tu jest tą kolejną, a może w końcu się spotkamy na gruncie rzeczywiście i szanującym europejską kartę, polskie prawodawstwo, logikę i obecne wyzwania czasowe. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję. To teraz pewnie trochę zmiana perspektywy. Pan Marek Wójcik, Związek Miast Polskich, bardzo proszę.

Pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, państwo posłowie, szanowni państwo, może nie tyle zmiana perspektywy, co zupełnie inne podejście. I chcę tu państwu zwrócić uwagę na pewien element, który nie stawał do tej pory. Ale na początku podziękuję i panu przewodniczącemu, i panu profesorowi za rozmowę na ten temat. Panu profesorowi i pana zespołowi za te raporty i moim przyjaciółom z samorządu, za to, że o tym rozmawiamy i potrafimy ze sobą rozmawiać w sposób cywilizowany.

Natomiast chcę państwu zwrócić uwagę, że nie jestem żadnym hamulcowym zmian, ale chcę, żebyście państwo zwrócili uwagę na to, że te zmiany mają być nie początkiem, a pochodną decyzji o tym, jak ma się rozwijać państwo, jak ma wyglądać Polska za kilkanaście czy za kilkadziesiąt lat. I punktem wyjścia... I podział terytorialny nie ma kreować tych elementów rozwojowych, tylko ma być pewnym narzędziem do jego realizacji, a my o tym nie mówimy. I musimy wiedzieć, jakie mamy priorytety rozwojowe, jakie mamy uwarunkowania wieloletnie, wielowiekowe, kulturowe, społeczne, jakie mamy uwarunkowania geograficzne, jakie zmiany cywilizacyjne są przed nami. Na tej podstawie musimy wiedzieć, jaki chcemy mieć model Polski. Następnie, jak już to będziemy wiedzieć, to jaką w tym modelu rozwojowym rolę mają odgrywać samorządy terytorialne. I na końcu podział terytorialny, który ma służyć temu rozwojowi społecznemu, społeczno-gospodarczemu, a nie odwrotnie.

Mówię to dlatego, że zastanówcie się państwo, po co generalnie były te, i tu pan poseł mówił o tym, po co te zmiany były w ostatnich latach? Jeżeli odrzucam kilka, o których tutaj słusznie mówił Leszek Świętański, które nie miały wymiaru merytorycznego, to większość z nich miała jeden główny cel. Chcemy się rozwijać, a nie możemy. Chcemy się rozwijać, i tutaj też pewien wątek jeszcze ważny, a jesteśmy ofiarami podziału terytorialnego, który twierdzą, że nie zawsze był racjonalny. Zwróćcie państwo uwagę, że często znów niemerytoryczne argumenty decydowały o tym, jak ten świat będzie wyglądał.

Tu świadomie teraz użyję przykładu nie gminnego ani powiatowego, tylko wojewódzkiego, jak była dyskutowana kwestia konstrukcji województwa, dziś warmińsko-mazurskiego i Elbląga. Jak wyglądał świat w kontekście województwa opolskiego, skąd nagle wzięło się województwo kujawsko-pomorskie albo lubuskie. I mówię to dlatego, że tam były bardzo obrazowo, tak na dużą skalę odzwierciedlały się pewne elementy, które nie miały nic wspólnego z merytoryką. Dlatego uważam, i jeszcze raz powtórzę, nie jestem hamulcowym, że dopóki nie wiemy tak naprawdę, jaki chcemy mieć model państwa, to nie powinniśmy się rzucać na daleko idące zmiany po to, żeby potem nie gruntować rozwiązań, nie betonować rozwiązań złych, dotyczących podziału terytorialnego.

Musimy zwracać uwagę także na zmianę paradygmatów rozwoju. To bezpieczeństwo, to klimat, to społeczeństwo informacyjne, to konkurencyjna gospodarka, to że czy nam się to podoba, czy nie, najbliższe lata będą przynosiły nam gigantyczne problemy natury ekonomicznej. Będziemy musieli szukać efektywności działania państwa, czy nam się to podoba, czy nie, i ktokolwiek będzie rządził. Najtrudniejszy będzie, patrząc dzisiaj, rok 2027, nawiasem mówiąc w kontekście zadłużenia. I teraz przed nami te kwestie związane ze zmianami cywilizacyjnymi, odmiejszczenie usług, demografia. Nie można dłużej rolować rozwiązywania problemów. I dopiero jak wtedy będziemy wiedzieli, jak

to wszystko, jak uwzględnić te różne uwarunkowania, żeby nie niszczyć niektórych elementów, takich właśnie mówię wielowiekowych, chociażby tych kulturowych, tych społecznych więzi, to dopiero na tej podstawie możemy sobie powiedzieć: od otwieramy się na zmiany albo na łączenie, albo na dzielenie wg pewnego mechanizmu, który ma służyć celowi nadrzędnemu. To według mnie jest sprawa podstawowa. I tu trzeba będzie bardzo mierzyć te uwarunkowania społeczne z tymi uwarunkowaniami ekonomicznymi, o których państwo zresztą tu słusznie mówiliście. Dopiero na tej podstawie mają być zmiany. Popatrzcie na efekty, bo...

Przed II wojną światową było 17 województw, ale to przecież inny świat, II Rzeczypospolitej. W III Rzeczypospolitej mieliśmy 16 województw, potem 17, potem 22, bo uwaga, o czym mało kto pamięta, Kraków, Wrocław i Poznań zostały wydzielone jako odrębne województwa. Zaraz po II wojnie światowej w 1944 Warszawa była wydzielonym województwem, ale potem w 1950 i 1956 nastąpiła kolejna korekta. I te trzy miasta pojawiły jako odrębne województwa. Łódź też, ale trochę później. Potem mamy te 49. I teraz 49 znowu, potem 16.

I teraz rzeczywiście tu rację mają ci, którzy mówią OK, to popatrzmy na to, jak wygląda świat tam, gdzie dokonaliśmy w ostatnich latach korekt. Tyle tylko, że my mamy przykłady jednostkowe. Ja na przykład obawiałbym się wyciągać daleko idących wniosków na temat połączenia Zielonej Góry i gminy Zielona Góra. Szczególnie zresztą, że minęło raptem siedem lat i teraz jest ósmy, w związku z tym to mogą być zupełnie pochopne wnioski. Użyłem tych przykładów, tych wojewódzkich, bo chcę też bardzo wyraźnie powiedzieć o tym, że my się koncentrujemy na zmianach podziału terytorialnego, gminnego. A dlaczego nie mamy rozmawiać o zmianach, podziale powiatowym czy wojewódzkim? Przecież, jeżeli chodzi o powiaty, to było kilka takich dosyć spektakularnych zmian w podziale, chociażby kwestia dotycząca województwa małopolskiego i podkarpackiego i śląskiego, tutaj tych korekt było wiele. Nie możemy zapominać o pewnych elementach wielowiekowych, które wcale nie mają wymiaru rozbiorowego, bo rozbiory podzieliły, to trochę inna sytuacja, ale nie rozbiorowe podziały, na przykład dużej Galicji, to Częstochowa, Piotrków, Kielce. Oni chcieli być tym województwem w środku Polski. Ziemia wieluniańska. To były silne więzi, więc być może trzeba to też jakoś uwzględnić. Ale przede wszystkim, moim zdaniem, trzeba brać pod uwagę gospodarkę, czy nam się to też podoba, czy nie. I tu, żeby się nie rozgađywać, te kwestie gospodarcze będą kluczowe w przyszłości. Konkurencyjność gospodarki w skali globalnej, europejskiej, także naszej wewnętrznej. Musimy więc dać sobie szansę, żebyśmy mogli konkurować ze sobą w ogóle, bo ta konkurencja jest pozytywna. Jeżeli więc nie będzie otwarcia na to, żeby tworzyć podział terytorialny, który będzie pozwalał nam na tę konkurencyjność, który będzie... Gdzie będziemy, to jest moim zdaniem bardzo ważne, starali się wyeliminować takie miejsca, które na dzień dobry będą słabe. Doświadczenia światowe są jednoznaczne. Odbudowanie potem tego, co zdemolowaliśmy, kosztuje o stokroć więcej niż wtedy, gdybyśmy próbowali ratować pewne sytuacje. Tworzenie więc podziału terytorialnego, który będzie powodował, że kontrasty nie będą duże, jest punktem wyjścia, żeby nie było potem różnych transferów, które będą ratowały sytuację, a można było temu zapobiec, rozsądnie konstruując podział administracyjny. I już nie chcę tego rozwijać. Powtórzę po raz trzeci. Nie jestem za tym, żeby hamować te zmiany i także te zmiany ustawowe. Być może rzeczywiście tam, gdzie nie ma żadnych wątpliwości, to spróbujemy dokonać jakiejś korekty, bo w tym, o czym pan profesor mówił przy tych czterech elementach, rzeczywiście tu się dogadywaliśmy.

Częstotliwość zmian. Mam wątpliwość, czy powinniśmy uznać, że dogadaliśmy się co do tych kwestii rozstrzygnięć kontroli sądowej. Bo rozumiem, że zdajecie sobie państwo sprawę z tego, że będzie to przykład sądowej kontroli rozporządzenia Rady Ministrów? Mieliśmy już przykład rozporządzenia Rady Ministrów, które Trybunał Konstytucyjny uznał, że jest niewłaściwe, w 2016 r. To niczego nie zmieniło. Uznał, że jest wadliwe, a mimo wszystko nic się nie działo. W związku z tym pytanie, jak będą wyglądały te relacje przy dzisiejszym rozporządzeniu? Decyzja Rady Ministrów i kontrola sądowa? Dosyć karkołomna kwestia, to nie mam cienia wątpliwości.

Przy referendum, także chcę zwrócić uwagę, że referendum powinno objąć także teren i mieszkańców gminy, która będzie przyjmować, a nie tylko odwrotnie. Tu wydaje mi się więc, że trzeba by zapytać tych ludzi, co oni na ten temat sądzą. Bardzo ciekawie, to w ostatnich latach przy tych konsultacjach wyglądało w stosunku do tych tzw. przyjmujących.

Najwięcej problemów będziemy mieli z dogadaniem się na temat rozliczenia między gminami. To prawda. Ja uważam, że w ogóle nie ma dyskusji, tu rozliczenia być muszą. To jest jasne, to jest oczywiste, trzeba być uczciwym. Nie można sobie robić tzw. interesów nieuzasadnionych, nieuprawnionych na tym podziale. Natomiast to będzie na pewno pewien problem i dlatego

obawiam się, że akurat w tym przypadku trudno nam będzie zdefiniować takie rozwiązanie, które będzie powszechnie szanowane przez wszystkie korporacje.

Ja reprezentuję Związek Miast Polskich, więc powiem państwu, my jesteśmy niezmienni w tym naszym stanowisku od kilkadziesiąt lat. Uważamy, że dla dobra nie tylko samego miasta, czyli mieszkańców, ale obszaru funkcjonalnego miasta, należy dokonywać korekt, bo to nie jest ruch jednostronny. Po zmianie podziału terytorialnego nie korzysta tylko miasto, które przygarbiło jakieś hektary, korzysta także społeczność, która jest pod tym miastem. Ale to nie oznacza, że nie jesteśmy otwarci na dyskusję. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję. Bardzo proszę, pan Adam Sędziński, sekretarz Gminy Redzikowo.

Sekretarz Gminy Redzikowo Adam Sędziński:

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, dzisiaj reprezentuję Gminę Redzikowo. Ponad 15 lat jesteśmy stroną kilku wniosków miasta w stosunku do granic, pretensji takich terytorialnych. Na wstępie bardzo chciałbym podziękować panu profesorowi za ten raport i to tło europejskie tych praktyk, przepisów, procedur i zwyczajów, które funkcjonują.

Z tego raportu, tam na końcu proszę państwa, były takie cztery wnioski. Najważniejszym z nich było to, że widać, że w Europie szanuje się stabilność tych granic gmin, że to jest taki element rozwoju. My mówimy tu dużo o słowie rozwój, ale tego rozwoju regionalnego czy lokalnego nie będzie, jeżeli duże miasto, mała gmina, średnie miasto, średnia gmina nie będzie mogła stabilnie funkcjonować w swoim obszarze i planować tego rozwoju w latach, ponieważ wiemy, że te procesy rozwojowe są wieloletnie, pięcio-, dziesięcioletnie. I te plany rozwojowe, dzisiaj strategiczne czy strategie gmin, które muszą być tworzone, też obejmują okres kilku lat naprzód. W związku z tym ta stabilność, moim zdaniem, jest elementem, który widzimy, że w Europie funkcjonuje dobrze. Europa się rozwija i powinniśmy ten wzorzec też jakby przejąć tutaj do naszego... powinniśmy wziąć to pod uwagę, biorąc pod uwagę tworzenie nowych przepisów i zmian, które wszyscy tutaj też jesteśmy jako strony samorządu, posłowie i mieszkańcy tych lokalnych społeczności, pewni, że muszą nastąpić. Muszą nastąpić zmiany tej procedury, ponieważ drugim elementem, który też pan przewodniczący stwierdził na początku i my tu też wszyscy to zauważyliśmy, elementem najważniejszym jest konfliktogenność tych procesów. Te procesy naprawdę stwarzają ogromne problemy społeczne, konflikty. Dają pracę wydziałowi tutaj w ministerstwie, dają pracę urzędnikom wojewody, dają pracę urzędnikom gmin, miast zaangażowanych w tym proces, ale czy ona jest potrzebna? Nie zawsze.

Po drugie, procedury. Uważam, że cztery elementy, które tutaj pan profesor przedstawił, związane z uformalizowaniem tej procedury albo stworzeniem jakichś narzędzi gwarancji prawnych dla tej drugiej strony, dla jednej i drugiej strony takich samych, żeby ten wniosek mógł spełniać odpowiednie wymogi, żeby był przemyślany, żeby nie był fasadowo uzasadniany, żeby nie był właśnie narzędziem konfliktu. Bo wtedy ludzie to czują, lokalni ludzie czują, biorąc udział w konsultacjach, że ich głos, oni czują te więzi, oni wiedzą, gdzie będzie im lepiej, gdzie jest im dobrze. I nie rozumieją istoty, dlaczego ktoś chce zabrać, zmienić ich przynależność do jakiegoś samorządu. Jeżeli procedura będzie gwarantowała pewne elementy formalne, które musiałyby być wykazane we wniosku, uważam, że te konflikty... spadnie temperatura tych konfliktów. Będzie to uzasadnione, przemyślane. W związku z tym będzie można ten proces prowadzić w sposób cywilizowany. To jest takie słowo tutaj też użyte wielokrotnie w tych procesach, ale tego brakuje, naprawdę. My jesteśmy tego ofiarą jako lokalny samorząd, jako władze lokalne. I tak samo myślę, że strona, która chciałaby przejąć, też uważa, że ta procedura powinna być wyraźnie określona. Powinniśmy wiedzieć, w którym momencie możemy dotrzeć do tych informacji, które druga strona..., skąd wzięte są te informacje. Te analizy specjalistów, które są wykazywane przy tych wnioskach, one nie są nawet udostępniane gminie, która jest zainteresowana w sprawie, bo ona nie jest stroną postępowania.

Co do sądowej kontroli. Uważam, że w Polsce jest zasada praworządności, pogłębiania zaufania obywateli do państwa. W związku z tym to jest oczywiste, że ktoś, bezstronny organ, powinien sprawić, może nie element rozporządzenia, ale element opinii. Ta procedura dzisiaj składa się z takich dwóch etapów. Jest element opinii wojewody, gdzie trzeba spełnić te wymagania, złożyć wniosek do końca marca. Tutaj, w tej propozycji ustawy złożonej przez posłów PSL te elementy są opisane. Można rozmawiać o szczegółach tego rozwiązania, ale ta kontrola pełności, kompletności wniosku, zasadności przesłanek tych więzi jest, moim zdaniem, bardzo

istotna. A to buduje konflikty, że jest to niezrozumiałe, nieprzejrzyste i trudne do zrozumienia dla mieszkańców.

Głos mieszkańców też. Konsultacje, oczywiście, są przeprowadzane. Bardzo mocno są one reprezentatywne w gminach, które tracą terytorium. W dużo mniejszej reprezentatywności są przeprowadzane dzisiaj w jednostkach, które wnioskuje o przejęcie terenów. Jak my zważymy wagę tych głosów? O tym też trzeba wiedzieć, zastanowić się na ten temat. I przyznać tym ludziom prawo do tego, żeby oni mogli decydować albo wesprzeć ich starania o to, żeby swoje decyzje o przynależności samorządowej mogli podejmować. Dzisiaj samorząd lokalny funkcjonuje 35 lat. I naprawdę te lokalne społeczności okrzepły w tych strukturach, w tych granicach. Oni wiedzą, gdzie się kierować, jak te usługi są wykonywane. I oceniają włodarzy miast, gmin i powiatów w wyborach i wybierając radnych, i wybierając szefów tych jednostek. Mają takie sprawcze narzędzie i dzięki temu czują się byciem ważnym elementem tego procesu.

I najważniejszy taki element. Tutaj pan Wójcik poszedł, ale chciałbym do niego skierować taki apel, że my powinniśmy tak naprawdę dwa tematy wziąć oddzielnie. Jeden temat to są zmiany strukturalne. To, o czym mówił pan profesor, zmiany strukturalne, jak chcemy zobaczyć nasz kraj za 20 lat, bo mamy wyzwania, mamy pewne problemy, chcielibyśmy iść w jakimś kierunku. To jest jedna rzecz. Ale drugim najważniejszym elementem, moim zdaniem, są te korekty, te elementy, które się dzieją w ostatnich latach, bo to jest 99% procedur, które dzisiaj w ministerstwie się toczą. To są te korekty incydentalne, zmiany, nie dotyczy to struktury. Dlatego rozdzielmy te dwa tematy, proszę, bo inaczej to się rozmyje i nigdy nie wejdzie po prostu w życie. A te przepisy muszą być zmienione, jak chcemy mieć mniej konfliktów i chcemy mieć bardziej przejrzyste, praworządne procedury

Pełnomocnik Związku Gmin Wiejskich Leszek Świątalski:

I klimat do rozwoju.

Sekretarz Gminy Redzikowo Adam Sędziński:

O, to jest też bardzo ważna odpowiedź.

Tutaj jeszcze jedno tylko słowo, naprawdę nie chcę więcej – współpraca. Mamy dzisiaj narzędzia współpracy samorządowej, dajmy jakąś premię, nie tylko tym, co się połączą, ale tym, co zawiążą związek powiatowo-gminny, porozumienie między gminami załatwiające jakiś temat zadań własnych samorządów. Uczmy samorząd współpracy, takiej jak w biznesie. W biznesie firmy funkcjonują dobrze tylko dlatego, że współpracują, że każdy umie ze sobą rozmawiać i umiał zejść ze stanowisk. Tu w tych samorządach jest problem, bo te konflikty toczą się dziesięć lat. I problem jest też z tym, że nie ma stołu do rozmowy, brak jest wspólnego... nikt nie chce usiąść do stołu i porozmawiać o wspólnym załatwieniu sprawy, na przykład budowy spalarni odpadów. To się działo w latach 90., działo się na początku lat dwutysięcznych. Te gminy wspólnie podejmowały takie decyzje. Dzisiaj tego brakuje. Dajmy jakieś narzędzia współpracy. Przypomnijmy o tym włodarzom miast i gmin, zachęmy ich do tego, żeby je stosowali. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję. Czy ktoś z państwa? Pan Adrian Pokrywczyński, Związek Polskich Powiatów.

Ekspert Związku Powiatów Polskich Adrian Pokrywczyński:

Tak, ja króciutko muszę się odnieść, bo padły straszne słowa. Natomiast faktycznie...

Posel Artur Jarosław Łacki (KO):

Niech się pan nie boi, panie Adrianie. Jestem w mniejszości.

Ekspert Związku Powiatów Polskich Adrian Pokrywczyński:

Panie pośle, to akurat też się przewinęło w słowach pana Marka Wójcika, że prawdopodobnie w jakimś kontekście czasowym trzeba będzie też przemyśleć kwestię łączenia, czy też korekt, kwestii nie tylko gmin, ale też powiatów. Dlatego my akurat jesteśmy zwolennikami pewnego rodzaju zmian w tych przepisach, które obecnie obowiązują. Przede wszystkim jednak ta kontrola sądowa powinna się na jakimś etapie pojawić. I to mogę powiedzieć jako uczestnik jednego z tych spotkań w ministerstwie, że tutaj był raczej konsensus. Tylko jest faktycznie problem pewnego rodzaju ustrojowy, na którym to etapie i wobec kogo miałaby ta kontrola być prowadzona? Tutaj zwracamy na to uwagę.

Dobrym pomysłem nam się też wydaje ograniczenie czasowe składania wniosków, czy też częstotliwość składania tych wniosków, bo faktycznie to często dezorganizuje pracę gminy. Bo albo

skupiamy się na tym, żeby w ogóle zarządzać tym danym terenem, albo nie. Tutaj więc propozycja, żeby to się pojawiło w projektach, z naszej strony jest oceniana pozytywnie.

I już nawiązując do kwestii samych powiatów. To ja właśnie miałbym... Mam wrażenie, że w kontekście przyszłości, to tak naprawdę, to też pod kątem prawdopodobnie łączenia czy też zmiany granic gmin będzie wynikać, że trzeba będzie wzmacniać jednak kompetencyjnie powiaty. Dlaczego? Bo to spowoduje demografia. To znaczy gminy staną się za małe, żeby pewne rzeczy realizować. A już faktycznie życie społeczne i gospodarcze powoduje, że ludzie nie zamykają się w tak małych społecznościach, wychodzą poza większe, wychodzą na większy teren, można powiedzieć. To jest więc prawdopodobnie ten poziom, który będzie musiał przejmować coraz więcej zadań, a to się pewnie też będzie wiązać z podziałami terytorialnymi gmin. A więc ten system, który powoduje w jakiś sposób gwarancje dla lokalnych społeczności, musi być dopracowany, bo obecny jest faktycznie zbyt kontrowersyjny, można powiedzieć, w jego wykonywaniu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Posel Artur Jarosław Łacki (KO):

Panie przewodniczący, jedno zdanie ad vocem do tej kontroli sądowej. Mam komisję za chwilę.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Sekunda, zaraz panie przewodniczący.

Jedno zdanie, bo nie ma z nami już teraz pana Marka Wójcika, pana dyrektora Wróbla. Nie wyszli dlatego, że nie chcieli dyskutować, tylko zaczyna się posiedzenie podkomisji, na której rozpatrywany jest Kodeks wyborczy, czyli dwukadencyjność, więc chcą być na tamtej dyskusji.

Panie przewodniczący Łacki, jedno zdanie. Pan poseł Horbatowski. Dajmy jeszcze odpowiedzieć panu profesorowi.

Posel Artur Jarosław Łacki (KO):

Rozumiem, że chodzi panu o kontrolę sądową samej procedury, tak jak mówił pan profesor?

Sekretarz Gminy Redzikowo Adam Sędziński:

Tak, oczywiście.

Posel Artur Jarosław Łacki (KO):

Nie wyobrażam sobie tego, żeby sąd nam łączył lub dzielił gminy.

Sekretarz Gminy Redzikowo Adam Sędziński:

Nie, chodzi o samą procedurę. Bo teraz właśnie tego nie ma.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Chodzi o zbadanie zgodności procedury.

Posel Artur Jarosław Łacki (KO):

Generalnie dochodzimy do tego, z czym przyszła grupa pana profesora, czyli chodzi o to, żeby minister wybrał jakąś procedurę przy pomocy tego waszego narzędzia, które stworzyliście, wybrał jakiś sposób do tych manewrów, czyli dzielenia, łączenia lub w ogóle wchłaniania całych grup i tego powinniśmy się trzymać. Coś ustalić w ustawie i tak powinno być od początku do końca.

Ja mam przykład naszej gminy, mojej, to jest Gmina Rewal. W 70. latach stworzyli te cztery czy pięć gmin, przecież to był Dziwnów, Rewal, Ustronie Morskie, tylko dlatego, żeby mogli tam się osiedlić kacykowie z różnych komitetów wojewódzkich. To były chore gminy dlatego, że różnica w bogactwie tej gminy, a gminy następnej, chociażby takiej Gminy Karlice teraz już nie, czy Gminy Świerzna w latach 90. była kolosalna. To było niebo i ziemia. I właśnie takie rzeczy trzeba robić, to, co tutaj państwo mówicie. Trzeba popatrzeć na gminy, żeby je tak łączyć, żeby właśnie tej różnicy w dochodach nie było aż tak wielkiej, żeby nie było gmin tak bogatych, jak jest Kleszczów i tak biednych jak jakaś gmina popegeerowska, jak była kiedyś Karlica. Teraz już lepiej, dlatego, że ma dużo wiatraków. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję. Pan poseł Horbatowski, bardzo proszę.

Posel Łukasz Horbatowski (KO):

Szanowni państwo, panie przewodniczący, ja tak bardzo krótko też jako były samorządowiec, inaczej jako wieloletni samorządowiec małej gminy. Widać po tej dyskusji, że te zmiany są przed nami. Pokazuje to życie, to pokazuje demografia, pokazują to kwestie rozwojowe poszczególnych samorządów. Ale mam tylko jeden podstawowy apel. Nie dzielimy, tylko łączymy. Bo to, co dziś wybrzmiewa najczęściej, nie można dzielić gmin i zabierać im tych najlepszych kąsków inwestycyjnych po to, żeby rozwijały się duże miasta i zostawiać małym gminom po prostu nierentowną część i wszystkie koszty, które zostają, jeżeli chodzi o utrzymanie całości.

W naszym kraju mamy bardzo dużo gmin, które nie są obwarzankami, a dzisiaj te podziały skupiają się tylko i wyłącznie na kwestiach obwarzankowych, czyli wyciągania kwestii inwestycyjnych gruntów. A jest wiele gmin, które nie wiążą już końca z końcem i o tym powinniśmy rozmawiać. O tym, jak zmienić, jak zreformować samorządy, żeby łączyć gminy tak, żeby to były prężnie działające mechanizmy. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję, nie widzę więcej głosów w dyskusji, więc pozwolę sobie jeszcze na koniec, także krótko, bo wiemy, pan profesor jeszcze chce się ustosunkować do tych wszystkich kwestii.

Powiedział pan o tym, to jest w tej prezentacji, że ogrom emocji budzi kwestia zmian granic gmin. I nic dziwnego, że budzi emocje, bo wiemy, jaki jest powód. Powód jest taki, państwo też użyliście tego słowa i ono jest bardzo cenne, znaczy to jest nieucywilizowany proces. Jeślibyśmy więc ten proces szczegółowo opisali, a mam nadzieję, że taki projekt ustawy się pojawi, wydaje mi się, że też ta dyskusja nas do tego dzisiaj przybliży, to kiedy ucywilizujemy ten proces, to tych emocji po prostu nie będzie. Z tego raportu też bardzo precyzyjnie widać, że jesteśmy w mniejszości krajów europejskich, czy jesteśmy może jedynym, jeśli chodzi o brak regulacji. Regulacje są, nie chcę być źle zrozumiany, są pewne regulacje prawne, ale to nie jest ucywilizowany model.

I w związku z tym chciałem zapytać, panie profesorze, po pierwsze, czy są takie rozwiązania w krajach europejskich, które warto by przenieść albo którymi warto by się mocno zainspirować, jeśli chodzi o przygotowywaną ustawę? I chciałem zapytać o te największe rozbieżności, bo według mnie, i chyba też z tego, co pan powiedział, rozbieżności dotyczą przede wszystkim kwestii rozliczeń?

W pozostałych kwestiach, rozumiem, że korporacje, samorządy są w stanie się porozumieć, jeśli chodzi o ilość, jeśli chodzi o pozostałą procedurę. Natomiast kwestie rozliczeń są najtrudniejsze. I czy rozbieżność dotyczy tylko i wyłącznie rozliczeń? Miałem jeszcze pytanie do pana dyrektora Wróbla, ale go nie ma, to już nie będę na wiatr rzucał. Panie profesorze, bardzo proszę.

Dyrektor NIST Paweł Swianiewicz:

Dziękuję bardzo. Muszę przyznać, że czuję się trochę dziwnie z dwóch powodów. Po pierwsze, znaczna część zabierających głos w dyskusji i zadających pytania jest już nieobecna, więc będę tak odpowiadał trochę w przestrzeń. Drugi powód jest taki, że właśnie, co może było do przewidzenia, znaczna część dyskusji poszła w kierunku, który w zasadzie nie miał być tematem tego spotkania. I to jest, znaczy duża część dyskusji, która poszła w kierunku modelu organizacji terytorialnej kraju w ogóle i jak on się powinien zmieniać. To jest oczywiście bardzo ciekawy i ważny temat. Ja się zresztą tym tematem od wielu lat zajmuję i z przyjemnością się umówię, jeśli będzie taka wola, takie zaproszenie na rozmowę na ten temat. Ale tym razem zostałem poproszony o coś innego.

Natomiast tym tematem, jak tylko zostałem dyrektorem Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, w jakimś zakresie się od razu zajęliśmy. Mianowicie pierwsza z debat, którą zorganizowaliśmy, która odbywała się w listopadzie 2024 r. w Łodzi, była poświęcona właśnie temu zagadnieniu. Znacząco skoncentrowaliśmy się wtedy na zagadnieniu, ile i jakich gmin i powiatów w ogóle Polska potrzebuje. Zaprosiliśmy naprawdę ciekawych ekspertów i powstały materiały, do których bardzo zachęcam. Można je znaleźć na stronie instytutu, a jak ktoś będzie miał kłopot ze znalezieniem, to proszę o sygnał i wskażę czy prześlę. Powstało kilka bardzo ciekawych raportów, dających bardzo dużo to myślenia. Ja też muszę powiedzieć, że w wyniku tej debaty troszkę zmieniłem swoje wcześniejsze poglądy na ten temat, więc to niby nie miał być, mówię jestem otwarty na dyskusję na temat innym razem.

Teraz powiem tylko o jednej rzeczy, że coraz bardziej dociera, że musimy się pogodzić z czymś, co się mądrze nazywa asymetryczną decentralizacją. Znacząco mamy dwa wyjścia, albo rzeczywiście tworzyć ze względu na procesy demograficzne dużo większe jednostki, co będzie bardzo

trudne politycznie, ośmielałam się powiedzieć, że prawdopodobnie niemożliwe. To będzie miało również różne wady, bo jak mówił pan poseł Tomaszewski, to, co jest w tradycji, też jest szalenie ważne i naruszanie tego, to jest trochę niszczenie tkanki społecznej, w której się poruszamy. Drugie wyjście to jest pogodzić się z czymś, co się mądrze nazywa asymetryczną decentralizacją, że mianowicie gminy nie są identyczne i pewną iluzją jest spodziewać się, że każda gmina będzie wykonywała dokładnie te same zadania. Gmina Dubicze Cerkiewne, która jest najszybciej depopulującą się i już teraz bardzo małą gminą, prędzej czy później nie będzie w stanie wykonywać różnych zadań, ale to nie musi koniecznie oznaczać, że ona ma być zlikwidowana. To może... Są różne inne rozwiązania. I ma rację pan przedstawiciel Związku Powiatów Polskich, że i rolę powiatów tutaj można sobie wyobrazić, ale nie wchodzę w to, miałbym ochotę się rozpędzić, ale to jest inny temat i bardzo chętnie o nim podyskutuję innym razem.

Padło pytanie, po co ten raport? Nie ma już pana posła, który zapytał, ale i tak odpowiem. Znaczy nie do końca wiem, o którym raporcie mówił, bo ja w sumie wspominałem o dwóch raportach. Jeżeli mowa o tym raporcie, który macie państwo dzisiaj na stole i który miał być głównym tematem rozmowy, to moja odpowiedź jest taka. A po to, żeby wiedzieć. Zawsze jest lepiej wiedzieć, zobaczyć różne inne doświadczenia. I próbować zastanowić się, o co na końcu zapytał pan przewodniczący, ja zaraz do tego dojdę, które z tych doświadczeń rzeczywiście warto przenieść na nasz grunt.

Natomiast ten drugi raport, o którym wspominałem, który przygotowujemy w tej chwili dla pana ministra Szymańskiego, który ma być podsumowaniem dyskusji z udziałem przedstawicieli najważniejszych organizacji samorządowych, on jest po to, żeby zaproponować jakąś konkretną ścieżkę zmian. Ten raport będzie obejmował, właściwie to już dyskutowaliśmy na naszych spotkaniach projekt konkretnych zapisów ustawowych. Oczywiście to posłowie w swej mądrości będą decydować, które z tych przepisów, w jakim kształcie przyjąć, ale będziemy proponować konkretny kształt zapisów ustawowych.

Pan Marek Wójcik mówił o tym, że organizacja terytorialna ma być pochodną decyzji, jak ma się rozwijać kraj. Ja poszedłbym kawałek dalej i powiedział, no właśnie o to nam też chodzi, że z kolei trzeba mieć jakąś wizję, jak ma wyglądać organizacja terytorialna kraju. I o tym musimy dyskutować. I możemy mieć rozbieżne poglądy, ale jak jakaś tam wizja zwycięży w dyskusji, to ją będziemy wdrażać.

Natomiast odmienną rzeczą jest podejmowanie takich dość chaotycznych i przypadkowych decyzji incydentalnych dotyczących pojedynczych gmin, czy to Redzikowa czy Kobylnicy, czy jeszcze jakichś innych. I tutaj nie widać żadnej wizji i to trzeba zmienić. I żeby to zmienić, wydaje nam się, że trzeba w pewnym minimalnym zakresie doprecyzować przepisy i procedury, jak to się ma odbywać. Te sprawy, o których mówił pan Wójcik, wątpliwości, które wyrażał, kontrola sądowa czego i czy referendum także w jednostce przejmującej, a nie tylko oddającej terytorium. To było przedmiotem dyskusji naszego zespołu. My nie zapomnieliśmy o tych problemach, ale ponieważ pana Marka Wójcika w tej chwili nie ma, to nie będę chyba w tej chwili, już bardzo długo trwa to spotkanie, zajmował czasu tymi szczegółami.

Bardzo ciekawy wydaje mi się pomysł, żeby rzeczywiście zrobić badanie tych przejmowanych fragmentów gmin w przeszłości, na przykład w Opolu, Rzeszowie, w innych też, te dwa przykłady pan wymienił, i zobaczyć, czy to, co było obiecywane we wnioskach, faktycznie się wydarzyło. Muszę powiedzieć, że gdybym miał budżet... Skład osobowy mojego instytutu jest bardzo mały, nas jest kilkanaście osób z budżetem około 3 mln. Robimy, co możemy. Uważam, że jak na ten skład osobowy i na ten budżet, to przez pierwszy rok pracy instytutu pod moim kierownictwem zrobiliśmy sporo. Gdybym miał dużo większy instytut, to rzeczywiście natychmiast takie badanie próbowałbym prowadzić. To jest bardzo ciekawe i może w przyszłości się uda.

Odnosząc się do pytania, które pan przewodniczący zadał na końcu. Po pierwsze, jeśli chodzi o to, co warto przenosić, my próbowaliśmy przenosić to od razu na nasze dyskusje i na te rozwiązania, które się w tym raporcie będącym na ukończeniu pojawiają. Rozróżnienie między małymi i dużymi zmianami, znaczy technicznymi i takimi, które mają charakter bardziej fundamentalnych zmian, warto rzeczywiście mieć jakby różne procedury. Jeżeli to jest zmiana techniczna, dotycząca bardzo małego terytorium niezamieszkałego, to warto mieć inną procedurę niż tę ogólną dla spraw bardziej skomplikowanych.

Kwestie rozliczeń, też patrzyliśmy na rozwiązania w różnych krajach. Bardzo ciekawe. To, co mnie zafascynowało, to w niektórych krajach, zwłaszcza z taką tradycją dążenia do konsensusu politycznego, w szwedzkiej ustawie jest na przykład napisane, że te rekompensaty należą się

w rozsądnych granicach. Tak to jest sformułowane po prostu i jest jakieś zaufanie, że rozsądek tutaj tego, kto będzie rozsądzał, będzie zachowany. My prawdopodobnie nie możemy sobie pozwolić na tak ogólne sformułowanie, bo zaufanie do powszechnego posługiwania się rozsądkiem i podobnego rozumienia, czym jest rozsądek, jest mniejsze. Ale właśnie, przyglądając się tym różnym rozwiązaniom, które pojawiały się w przepisach w różnych krajach, też staraliśmy się zaproponować jakieś rozwiązania do zastosowania w Polsce. Natomiast tak jak powiedziałem, na razie nie udało się znaleźć zgody wszystkich organizacji samorządowych.

I na końcu tylko jeszcze powiem, że to, co robimy, czym się zajmujemy, to niektórzy nazywają ucywilizowanie. Ja powiedziałbym ostrożniej, doprecyzowanie procedur jest bardzo ważne, ale jest pewną protezą, bo, o czym tutaj też ktoś dzisiaj mówił, w takim idealnym świecie, ja oczekiwałbym, że tych sporów, konfliktów w ogóle będzie mniej, a ich mogłoby być mniej, gdybyśmy mieli rozwiązania instytucjonalne, sprzyjające współpracy samorządów na terenie tych mniejszych aglomeracji. Już nie mówię o związkach metropolitalnych, bo to oddzielny temat, ale tych aglomeracji, ośrodków subregionalnych, wokół ośrodków subregionalnych. Gdyby takie rozwiązanie istniały, to prawdopodobnie w wielu przypadkach nie byłoby ani tak silnego nacisku na zmianę granic, ani konfliktu, bo po prostu przyczyny tego konfliktu by zniknęły.

Ja pewne nadzieje, ograniczone, ale pewne nadzieje w tym zakresie wiąże z pomysłem, który się pojawił w ustawie o rozwoju miast chyba, teraz zapomniałem dokładnego, tam się pojawił pomysł związków rozwojowych, który nie do końca mi się podoba, ale idzie moim zdaniem we właściwym kierunku. I być może będzie też jakimś tutaj czynnikiem mitygującym, zmniejszającym natężenie konfliktów.

I już zupełnie ostatnie zdanie. Tu w paru wypowiedziach pojawiło się pytanie, a dlaczego w tej nowej ustawie o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego są mniejsze zachęty finansowe dla łączenia się samorządów niż były w poprzedniej? Oczywiście to nie jest pytanie do mnie, to jest pytanie do Ministerstwa Finansów. Podejrzewam, że to nie było do końca świadomie wyliczone i tak po prostu wyszło trochę przypadkiem. Natomiast bardzo bym się tym nie przejmował, bo doświadczenie wielu lat wskazuje, i doświadczenie wielu krajów, że zachęty finansowe nie są na ogół wystarczającym powodem, żeby gminy rzeczywiście decydowały się na tak radykalne zmiany.

Przepraszam, pewnie nie odpowiedziałem na wszystkie pytania, ale zdaję sobie sprawę, że już czas naszego spotkania minął. Jestem otwarty, jeśli będą zaproszenia w przyszłości na dyskusowanie podobnych albo innych tematów również.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję, panie dyrektorze, bardzo dziękuję państwu. Wierzę w to, że nasza dzisiejsza dyskusja będzie kolejnym przyczynkiem do wypracowania dobrej ustawy. Mam nadzieję, że słowa pana Świętańskiego się w końcu sprawdzą i że w końcu będziemy mieli tę ustawę, która już od ilu 20 lat, 26... Bardzo państwu dziękuję. Zamykam posiedzenie Komisji.