

Komisja Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej

Samorząd terytorialny w Polsce

Materiały na seminarium
29-30 września 1992 r.

Spis treści

prof. Piotr Buczkowski Społeczna recepcja reformy samorządowej	5
dr Zyta Gilowska Lokalne strategie rozwoju – kontekst finansowy	9
Zbigniew Witkowski Samorząd terytorialny w Małej Konstytucji	21
Zygmunt Niewiadomski Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich	25
dr Czesław Martysz Samorząd terytorialny w Polsce w kontekście przemian samorządu w Europie	35
prof. Karol Podgórski Kierunki zmian prawa samorządowego	39
poseł Lech Mażewski Przyszłość województwa	47
prof. Leon Kieres Nowa organizacja administracji państwowej na szczeblu województwa	51

SPOŁECZNA RECEPCJA REFORMY SAMORZĄDOWEJ

1. Dla większości teoretyków i praktyków samorządności jest twierdzeniem oczywistym, iż jedną z najgłębszych reform ustrojowych postkomunistycznej Polski jest cykl wydarzeń, zapoczątkowanych Ustawą marcową, powołującą do życia wspólnoty terytorialne. Jej głębokość mierzona może być zarówno efektywnością praktyczną nowych struktur władzy i ewolucją całego systemu społeczno-politycznego, jak i przyjęciem przez nowe podmioty władzy lokalnej oraz samych obywateli, którzy od maja 1990 roku zaczęli żyć w niej doświadczanej przez ostatnie półwiecze rzeczywistości.

Przedmiotem niniejszego wystąpienia jest w zasadzie próba odpowiedzi na pytanie, na ile ta nowa rzeczywistość jest rzeczywiście „nowa” oraz jak postrzegana jest przez osoby zaangażowane bezpośrednio w sprawowanie władzy na poziomie lokalnym oraz poddanych temu władztwu obywateli. Wszelako odpowiedź ta nie może abstrahować od ogólnoustrojowych uwarunkowań, charakteryzujących funkcjonowanie globalnego systemu politycznego. Dlatego też chciałbym rozpocząć od poczynienia kilku uwag ogólniejszej natury.

Reforma samorządowa poprzedziła w czasie pierwsze w pełni demokratyczne wybory parlamentarne. Jest to czynnik znaczący i – jak chciałbym sądzić – wpływający istotnie zarówno na recepcję samego przełomu samorządowego, jak i następujących po nim dalszych przekształceń ustrojowych. Dziełactwem systemu komunistycznego było (i jest w dalszym ciągu, co postaram się rozwinąć w dalszej części) przekonanie o zasadniczej rozbieżności interesów władzy i społeczeństwa, jak określono to pod koniec ubiegłej dekady – przekonanie o podziale na „nas” i „onych”. Z tym bagażem świadomościowym władze lokalne rozpoczęły swoją kadencję.

Niedoskonały w wyniku okrągłostołowych porozumień system polityczny państwa, w którym reprezentująca interesy społeczne opozycja solidarnościowa dzieliła władzę z komunistami i zbieżnymi z nimi ideowo (a także historycznie) ugrupowaniami skupionymi w partiach dotychczas współdziałającymi z komunistami, sprzyjał ugruntowaniu przekonania o utrzymywaniu się wspomnianego podziału. Dla nowych władz samorządowych, tych, które w większości wypadków wywodziły się z komitetów obywatelskich, było oczywistym, iż jednym z podstawowych zadań jest zawłaszczanie kolejnych obszarów społecznej aktywności podporządkowanych władzy państwowej. Przekonanie to uzasadniało niezrealizowanie większości oczekiwań, jakie „samorządowcy” wzięli z wygraną kampanią wyborczą. Jej najistotniejsze elementy, które uwiarygodniać miały samą reformę ustrojową w oczach mieszkańców, przekraczały możliwości realizacyjne budżetów gminnych, a także uwarunkowań kompetencyjnych. Opóźniające się regulacje prawne, które – w momencie uchwalenia przez ówczesny Sejm – dodatkowo uświadamiały ograniczone możliwości oczekiwanego „samo-rządzenia”, utrzymywały w przekonaniu, że scentralizowany system postkomunistyczny daleki jest od powszechnie żywionych nadziei na przełamanie dotychczasowych i nieakceptowanych relacji politycznego podporządkowania. Zjawiska te utwierdzały w przekonaniu o dalszym utrzymywaniu się omawianego podziału i zasadniczej odrębności celów i interesów obu układów zaangażowanych w sprawowanie władzy. Rezultatem tego pierwszego okresu była powszechnie żywna świadomość konfliktu między administracją rządową i samorządową, werbalizowana najwyraźniej w masowym proteście przeciwko powołaniu rejonów administracji rządowej, które w odczuciu władz lokalnych uosabiała odradzającą się centralistyczną hydrę. W tym początkowym okresie umknęły jakby ocenie tendencje rzeczywiście centralizacyjne, jakimi było powoływanie coraz to nowych administracji specjalnych. Skupienie uwagi na „walce” z rządową administracją terenową (województami i urzędami rejonowymi) przesłoniło widzenie stopniowego pozbawiania kompetencji samych wojewodów, likwidacja budżetu wojewódzkich, itp.

W tej sytuacji wybory parlamentarne nałożyły się na ugruntowane już kilkumiesięcznymi doświadczeniami przekonanie o dalszym utrzymywaniu się podziału na „nas” (społeczeństwo) i „onych” (władzę centralną). Dla władz lokalnych przekonanie to było tym dolegliwsze, iż postępujący rozkład gospodarki, wzrastające bezrobocie i pogarszanie się sytuacji życiowej obywateli zaczęło odbijać się rykoszetem na stosunku samych obywateli do „swoich” władz lokalnych.

Nie budzi wątpliwości, iż przez ostatnie dwa i pół roku możliwości realizacji zadań ustawowych przez władze samorządowe ulegały dość istotnemu ograniczaniu. W pierwszym półroczu po wyborach, gdy przejęto środki budżetowe rad narodowych i realizowane były zobowiązania budżetów wojewódzkich, sytuacja wyglądała (i była) relatywnie lepsza niż dzisiaj, po uchwaleniu kolejnego ustawodawstwa gminnego. Podobnie relatywnie lepiej – wyglądała sytuacja w roku 1991, gdy nowi wojewodowie w większości województw starali się, mimo zmiany statusu ich budżetów, wywiązywać się ze starych zobowiązań. Zaobserwowano wprawdzie odmienne od oczekiwanego – funkcjonowanie ustawy o finansach, jednakże łagodziło to „zafascynowanie” możliwościami gospodarki rynkowej, jakimi było, np. obniżanie wartości zleczanych robót dzięki instytucji przetargu i przewagi podaży możliwości wykonawczych w sferze inwestycyjnej nad efektywnym popytem, czy też negocjowanie odraczania terminów płatności w celu dokonywania lokat terminowych i uzyskiwania tym samym dodatkowych, nieplanowanych dochodów. Jednocześnie bardzo ostrożna w większości wypadków polityka inwestycyjna, uwarunkowana nieznaną „materią” spowodowała wystąpienie znacznych niedyżków budżetowych. To ostatnie niesłusznie – jak sądzę – interpretuje się jako zbytne uprzywilejowanie samorządów w ustawie o finansach na tle ogólnej sytuacji państwa.

Nowe władze samorządowe przejawiały w tym okresie wyjątkowe poczucie dojrzałości politycznej i odpowiedzialności za losy swoich wspólnot. Wyrazem tego mogą być „dotacje” do zadań z zakresu administracji rządowej, jak np. szkoły, służba zdrowia, policja, czy straż pożarna. Szacunkowo, w skali kraju wynosiły one w roku 1991 ok. 4-5 bilionów złotych. Jeżeli dodamy do tego niewywiązywanie się wojewodów z rozliczeń z tytułu wykonywania przez gminy zadań z zakresu administracji rządowej i mimo to wykonywanych, otrzymamy obraz dużej – bez wątpienia – odpowiedzialności władz gminnych.

Wszelako te wszystkie ograniczenia wynikające z wyjątkowo trudnej i pogarszającej się sytuacji budżetowej państwa, czego bodaj najbardziej jaskrawym przykładem była ingerencja w bezpośrednio dochody budżetów gminnych przez redukcję kwoty subwencji, nasilały poczucie rozbieżności interesów dwóch członów administracji publicznej, sprzyjając tym samym ugruntowywaniu się przekonania o występowaniu wspomnianego na wstępie podziału.

2. Wewnątrz samych wspólnot lokalnych odbiór reformy samorządowej i nowych władz przez obywateli był zasadniczo pozytywny. Stosunkowo duża frekwencja wyborcza i zdecydowane zwycięstwo środowisk solidarnościowych stwarzały nadzieję na łagodne, obdarzone dużym kredytem zaufania przejście do nowego systemu politycznego. Badania socjologiczne prowadzone w pierwszej połowie kadencji wykazywały nieodmiennie wysokie plasowanie się władz samorządowych i wysoki stopień społecznego doń zaufania. Także poczucie własnego wpływu obywateli na sprawowanie władzy w gminie szacowane było dość wysoko, przy jednoczesnym deklarowaniu znikomego wpływu dotychczasowej nomenklatury partyjnej i związanych z nią środowisk. Nie zostało to, niestety, właściwie zdyskontowane w publikatorach masowych. Odradzające się środowisko dziennikarskie, uzyskujące pełną swobodę wypowiedzi, koncentrowało się w tym okresie na ujawnianiu „afer”, nadużywania władzy, itp. zjawiskach, które – co zrozumiałe – stanowiły smakowity kąsek dla żadnych wrażeń „szarych” czytelników, nie będąc jednocześnie – co należy wyraźnie podkreślić – reprezentatywnymi dla 2.500 populacji polskich gmin. Niekiedy pragmatyka funkcjonowania mass mediów doprowadzała do nasilania się sprzeczności występujących w samych władzach gminnych, opartych na domniemaniu (bardziej lub mniej uzasadnionym) o występowaniu partykularnych interesów przede wszystkim organów wykonawczych. W kilkudziesięciu wypadkach doprowadziło to zmian w ramach zarządów i utwierdzenia się w przekonaniu o alienowaniu się władz lokalnych. Na ten upowszechniany obraz nałożyły się wadliwe rozwiązania samej ustawy samorządowej rodzącej konflikt między władzami wykonawczymi i radą, a w szczególności kierującym jej pracami przewodniczącym.

Ekspozowane w mass mediach konflikty we władzach lokalnych korespondowały z obserwowanymi zjawiskami z dziedziny „wielkiej” polityki. Brak możliwości sformowania silnego, stabilnego rządu, rozłamy i nieporozumienia wewnątrz partii politycznych, nie najlepiej odbierane sprawozdania z debat parlamentarnych i wreszcie brak spektakularnych, odczuwanych społecznie sukcesów we wszystkich dziedzinach życia społecznego doprowadziły do stopniowego zaniku wiary w możliwości szybkiego uzyskania efektów przeprowadzanej reformy. Świadczy o tym zmniejszające się zaufanie do aktorów globalnej sceny politycznej oraz powrót – w znaczącej skali społecznej – do metod wpływania na władze polityczne, wypróbowanych w okresie walki z systemem komunistycznym. Nie ulega wątpliwości, że ostatnia fala strajków ma swoje podłoże w rozpowszechnionym przekonaniu o głębokim rozdzwisku między nowymi władzami a pozbawionymi wpływu na ich działanie obywatelami. W tym kontekście wypada zasygnalizować działalność niektórych partii politycznych

zmierzającą do destabilizacji istniejącego układu politycznego, podważania demokratycznych reguł gry i postulowania przeprowadzenia nowych wyborów parlamentarnych, w których mają nadzieję uzyskać zdecydowanie wyższą od posiadanej obecnie ilości mandatów. Co jednak bardziej niebezpieczne, to próby włączenia w toczącą się grę polityczną środowisk lokalnych przez podważanie ich społecznego mandatu, wskazywanie na alienację władz samorządowych od swoich społeczności oraz nasilające się zjawiska korupcji i nadużywania posiadanej władzy. Działania te trafiają na podatny grunt wobec przedłużającego się bez żadnego uzasadnienia okresu braku rzeczywistego nadzoru nad działalnością komunalną ze strony nieistniejących – z przyczyn trudnych do określenia – izb obrachunkowych.

W przypadku władz lokalnych zaobserwować można tendencję do spadku społecznego zaufania połączoną z – jak można przypuszczać – powrotem do postrzegania władz lokalnych jako agendy władzy centralnej, a więc wzorca praktykowanego w okresie komunistycznym jednolitych organów władzy państwowej. Upowszechnieniu takiego postrzegania sprzyja niewątpliwie sytuacja obiektywna samorządów terytorialnych, spowodowana zarówno kondycją całego państwa, jak i wyraźnymi tendencjami przerzucania odpowiedzialności za niewydolność polityczną na braki władz lokalnych. Relatywnie większe w stosunku do budżetu państwa zmniejszenie dochodów gmin, niewydolność ustawowych źródeł finansowania, wadliwe funkcjonowanie systemu redystrybucji podatków państwowych, wszystkie te czynniki zmuszają władze lokalne do drastycznych ograniczeń w realizacji zadań ustawowych oraz prowadzenia lokalnej polityki w sposób naruszający interesy szybko ubożającego społeczeństwa.

I jakkolwiek reforma samorządowa jest – jak dotąd – jedyną, o której można powiedzieć, iż została przeprowadzona konsekwentnie w kierunku upodmiotowienia władz lokalnych i stworzyła w miarę stabilny element systemu politycznego, który zafunkcjonował w praktyce, to wskazywane ograniczenia doprowadzić mogą do utrwalenia się społecznego przekonania, w którym wszelka władza w państwie, to są „oni”, którym przeciwstawione jest społeczeństwo, czyli „my”.

Oczekiwania społeczne względem samorządu terytorialnego wybiegają daleko ponad to, co rzeczywistość, w świetle unormowań ustawowych, mogą one realizować. Od władz lokalnych oczekuje się prowadzenia aktywnej polityki promującej przedsiębiorczość. Stwarzania warunków ograniczających wzrost bezrobocia. Naprawy systemu opieki zdrowotnej i opieki socjalnej. Przełamania impasu w dziedzinie mieszkalnictwa itd. itp. Przedstawiciele władz lokalnych starają się niejednokrotnie sprostować tym oczekiwaniom podejmując działania doraźne, jak choćby wspieranie finansowe służby zdrowia, czy szkolnictwa. Są to jednak działania, które nie zmieniają mechaniki funkcjonowania całego systemu. Brak reform strukturalnych powoduje, że są one z góry skazane na niepowodzenie, prowadząc w prostej linii do podważania celowości samego uczestnictwa w sprawowaniu władzy na poziomie wspólnot lokalnych. Jest to zjawisko bardzo niebezpieczne, jeśli zważymy, że w normalnym systemie politycznym właśnie przedstawiciele władz lokalnych stanowią naturalną bazę rekrutacji elit politycznych, bazę, o której można powiedzieć, iż sprawdziła się w praktyce i rokuje nadzieje na dalszą przebudowę systemu politycznego.

3. Przedstawione wyżej w zarysie zjawiska wpływające na taki, a nie inny kształt społecznych przekonań, nie są bynajmniej optymistyczne i stwarzają poważne zagrożenie powodzenia konsekwentnej reformy systemu politycznego. Można chyba bez zbytej przesady stwierdzić, iż zakładana decentralizacja systemu społeczno-politycznego poczyniła w momencie powołania samorządu terytorialnego zaledwie pierwszy krok, z którego ugrupowania sprawujące kolejno władzę w naszym kraju poczęły się stopniowo wycofywać. Można odnieść wrażenie, że to, co dla „sprawdzonych” poniekąd przedstawiciele władz lokalnych jest prawdą oczywistą, dla polityków szczebla centralnego w dalszym ciągu stanowi materię nierozpoznaną i „podejrzaną”. Jest rzeczą naturalną, że dla ludzi, którzy po raz pierwszy znaleźli się w centrum dysponowania politycznego, łatwiejsze jest skupienie jak największej ilości decyzji politycznych w swoim ręku. Sprzyja temu przekonaniu silny jeszcze, centralistyczny charakter struktur resortowych. Nieprzezwyciężone prawie zupełnie struktury aparatu centralnego rodem z poprzedniej epoki wytwarzają szereg działań adaptacyjnych pogłębiających, nadwyrężoną solidarnośćową rewolucją, centralizację systemu politycznego. Przykładem może tu być dokładnie rozpoznany w środowiskach samorządowych rozrost administracji specjalnych, podporządkowanych bezpośrednio resortom. Resortowy system uznaniowego przydzielania środków finansowych jest dość silną pokusą łatwego zdobywania zwolenników i rozszerzania sfery politycznej podległości i wzajemnych, kompensujących zobowiązań, by stawiający pierwsze kroki politycy mogli się jej oprzeć.

Twierdzą przeto, iż istnieje bardzo poważne niebezpieczeństwo silnej centralizacji systemu politycznego, stopniowego ubezwłasnowolnienia władz lokalnych i załamania się tym samym kierunku reform demokratyzujących system polityczny. Trzeba sobie wyraźnie zdawać sprawę z faktu, że efektywność systemu demokratycznego postrzegana jest przez pryzmat funkcjonowania tych ogniw władzy politycznej, które znajdują się najbliżej obywatela, z którymi spotyka się on na co dzień i który sukcesy doświadcza najszybciej. Trzeba też jak najszybciej wyeliminować niebezpieczeństwo rozdziału między administracją samorządową i rządową. Trudne, ale możliwe, odbudowanie poczucia wspólnoty zadań realizowanych przez administrację publiczną, która obejmuje zarówno struktury rządowe, jak i samorządowe, jest w chwili obecnej warunkiem sine qua non powodzenia dalszych przekształceń systemowych. Aby to osiągnąć, konieczna jest szybka decentralizacja systemu politycznego oraz wyposażenie władz lokalnych w kompetencje i środki finansowe, które pozwoliłyby na aktywne zaangażowanie w dziedziny dotąd zastrzeżone dla administracji specjalnych i struktur resortowych.

W tym kontekście konieczne jest jak najszybsze ustabilizowanie systemu finansów publicznych, zmierzające w pierwszym rzędzie do wyeliminowania niekorzystnych powiązań między budżetem państwa a budżetami gmin. Zasady finansowania działalności władz lokalnych muszą być stabilne i pozwalające na prowadzenie długookresowej polityki lokalnej. Władze lokalne dostatecznie dobrze udowodniły swoją racjonalność i odpowiedzialność w sferze gospodarowania środkami publicznymi. Są one jednak dalece niewystarczające, by można było prowadzić politykę zyskującą pełną akceptację obywateli. Jest obecnie twierdzeniem bezspornym w świetle ponad dwuletnich doświadczeń samorządu, że środki finansowe potrzebne na realizację tych samych zadań przez administrację samorządową i rządową są nieporównywalne. Samorządy wydają mniej dbając o jak najefektywniejszą realizację powierzonych im zadań. Jest to wyraźna wskazówka, w jakim kierunku winna iść dalsza reforma ustrojowa. Twierdzą, że winno się rozważyć jak najszersze przekazanie kompetencji razem ze środkami finansowymi na niższe szczeble administracji samorządowej. Współdziałanie zaś obu typów administracji, tworzenie poczucia wspólnoty ich interesów jako administracji publicznej służyć może odbudowywaniu społecznego zaufania do władzy w ogóle. Zaufania, które tak potrzebne jest dla demokratyzacji systemu.

Można byłoby wskazywać szereg dziedzin, które przekazane władzom lokalnym rokować mogą zintensyfikowanie oczekiwanych przekształceń, jak na przykład przekształcenia struktury własności przedsiębiorstw państwowych. Jest wysoce prawdopodobne, że w wypadku przekazania kompetencji prywatyzacyjnych na poziom lokalny (resp. wojewódzki) może znacznie przyspieszyć konieczne przekształcenia. Nie wykorzystano do tej pory ścieżki prywatyzacyjnej przez komunalizację. A wydaje się ona obiecująca. Gdyby przy tym umożliwić partycypację w części środków uzyskiwanych z prywatyzacji przez władze szczebla podstawowego, mogłaby ona zaowocować nie tylko przyspieszeniem samych przekształceń, ale także uzyskaniem źródeł finansowania zadań przynależnych kompetencyjnie władzom lokalnym, które do dziś nie są realizowane. Wydaje się, że w tym przedmiocie należy odejść od dogmatu zasilania finansowego budżetu państwa przez dochody z prywatyzacji. Jest to bowiem optyka bankruta, który wyprzedaje majątek, by za wszelką cenę uchronić się od upadłości, która wpisana jest jednak nieuchronnie w taką strategię. Daleko korzystniejsze jest skoncentrowanie się na utrzymaniu za wszelką cenę samych przedsiębiorstw, które w nowej sytuacji własnościowej rokują dokonanie przekształceń strukturalnych zapewniających efektywność ekonomiczną. Przedsiębiorstwa stanowią o kondycji całego państwa w perspektywie dłuższej niż tylko jednorazowy akt sprzedaży i doraźne zasilanie budżetu. Ich zaś efektywność stanowi jeden z podstawowych czynników akceptacji społecznej przeprowadzanej reformy. Są to jednak sprawy wykraczające poza zasadniczy temat mojego wystąpienia, dlatego też na ich zasygnalizowaniu poprzestaną.

I na zakończenie chciałbym poczynić uwagę banalną. Jakiegokolwiek działania reformatorskie wymagają stabilizacji systemu politycznego, stabilizacji władzy centralnej. Społeczeństwo, co wykazują badania socjologiczne, zmęczone jest przedłużającymi się przetasowaniami politycznymi, oczekuje konstruktywnego dialogu i współdziałania większości sił politycznych. Także przedstawiciele władz lokalnych oczekują partnera, z którym można byłoby podjąć trud realizacji długookresowej strategii przekształceń ustrojowych. Zadaniem najważniejszym jest w tej chwili zapewnienie takich warunków działalności rządu, który dysponowałby odpowiednią perspektywą czasową umożliwiającą uzyskanie oczekiwanych, spektakularnych sukcesów. W tej dziedzinie odbudowywanie wzajemnego zaufania między obu członami administracji publicznej może stać się jednym z podstawowych elementów pozytywnego odbierania nowego systemu przez obywateli.

LOKALNE STRATEGIE ROZWOJU

– kontekst finansowy

I. SWOBODA WYBORU

Celem niniejszego opracowania jest próba racjonalnej diagnozy stopnia autonomii systemu finansowego gmin oraz próba oceny efektywności wykorzystywania przez gminy swobody, którą ten system daje.

Środowiska samorządowe dość powszechnie wysuwają poważne zarzuty pod adresem obowiązującego systemu finansów lokalnych. Najczęściej używanymi określeniami są: prowizoryczność, niejasność, niespójność, niestabilność, niesprawiedliwość.

Zastanawiające są zwłaszcza zarzuty „prowizoryczności” i „niesprawiedliwości”, ponieważ towarzyszą im – jak sądzić – wzajemnie sprzeczne oczekiwania co do istoty i funkcji samorządu terytorialnego.

W przeddzień wyborów samorządowych, tj. ponad dwa lata temu, ukształtowały się pewne poglądy, w ramach których oczekiwano, iż samorząd terytorialny **DA GMINOM DUŻĄ SWOBODĘ** (jeżeli nie zaraz, to w niedalekiej przyszłości) **lub** zapewni gminom środki finansowe adekwatne do ich potrzeb. W myśl **pierwszego członu** najistotniejsze było (i jest) możliwie pełne odseparowanie się od kryzysu systemu finansów publicznych. Dopiero z czasem pojawiło się wyraźne artykułowanie **potrzeby autonomii w sensie nie tylko lokalnym** – a zatem obowiązujący system został oceniony jako podlegający zbyt małym zmianom, jednym słowem „prowizoryczny”. Konsekwencja w wysuwaniu tego zarzutu i upór, z jakim jest stawiany – niezależnie od bieżącej kondycji ekonomicznej wspólnot lokalnych – może być wyjaśniana głównie rozczarowaniem istniejącymi rozwiązaniami, rozczarowaniem utrzymującym się cały czas, rozczarowaniem samą formułą polskiego samorządu terytorialnego – od początku jego powołania.

System finansowy w tak poważnym kontekście polityczno-ustrojowym jest zaledwie częścią znaczących oczekiwań (a niekiedy pretekstem do ich formułowania).

W myśl **drugiego członu** powyższych poglądów o sile samorządów decydują nie tyle umiejętności efektywnego wykorzystywania posiadanych środków, ile możliwość szybkiego zaspokojenia podstawowych potrzeb wspólnot lokalnych i przyspieszonego wyrównania dysproporcji międzyregionalnych.

Inaczej mówiąc – można negatywnie oceniać system finansów lokalnych akcentując mały zakres kompetencji, których realizację ten system warunkuje (myląc skutki z przyczynami) lub wskazując na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb (abstrahując od poziomu rozwoju gospodarczego państwa i stanu jego finansów).

Obie powyższe sytuacje nie są przedmiotem niniejszej analizy z uwagi na swoją polityczną lub społeczną genezę, aczkolwiek należy przyznać, iż różnice regionalne znalazły swoje odbicie w swoich różnicach „branżowych”, których uproszczoną ilustracją może być jednoczesne postulowanie wzrostu udziałów w podatkach państwowych artykułowane przez miasta i żądanie wzrostu kwot subwencji wysuwane przez gminy wiejskie. Zadośćuczynienie powyższym oczekiwaniom nie jest możliwe w żadnym kraju, a zwłaszcza w naszym (wpływy z podatku rolnego stanowiły ok. 4% wszystkich dochodów w 1991 r. i prawdopodobnie zmniejszą się do ok. 2,3% w 1992 r.), jednakże nigdy dotychczas ten kolejny aspekt sprzeczności interesów pomiędzy „miastem” i „wsią” nie został otwarcie sformułowany.

Dość popularny jest w Polsce pogląd, iż nasz system finansów lokalnych odbiega od standardów zachodnioeuropejskich. Przekonanie o niespójności, niesprawiedliwości i prowizoryczności systemu finansów gmin oraz o jego sprzeczności z art.9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego jest prezentowane zarówno przez część działaczy samorządowych, jak i przez osoby profesjonalnie zajmujące się tą problematyką. Przede wszystkim należy stwierdzić, iż Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest zbiorem postulatów pozostających nadal poza zasięgiem wielu europejskich wspólnot lokalnych. Poza tym trudne jest nie tyle jednorazowe sprostanie wymaganom Karty, ile

zobowiązanie się do utrzymywania standardów postulowanych przez Kartę. Stawia to duże wymagania Państwom – Stronom Karty zważywszy np. niemożność wypowiedzenia Karty przed upływem pięciu lat od daty stania się Stroną (art.17 ust.1 Karty).

Zwraca uwagę pozostawanie poza zbiorem państw – Stron Karty takich stabilnych demokracji jak Wielka Brytania, Szwajcaria i Francja. Polska jest jednym z najmłodszych członków Rady Europy i środowiska samorządowe wiążą duże nadzieje z tym faktem licząc zwłaszcza na szybkie podjęcie procedury ratyfikacyjnej.

Z punktu widzenia stanu istniejącego nie zachodzą przeszkody dla podjęcia przez Polskę procedury ratyfikacyjnej Karty. Można zaryzykować opinię, iż słabością naszego systemu finansów lokalnych jest nie tyle niedorastanie do standardów postulowanych przez Kartę, ile poważne wątpliwości co do możliwości utrzymania tych standardów w wieloletniej perspektywie, spowodowane zarówno niestabilnością sytuacji polityczno-społecznej, jak i niedookreśloną pozycją samorządów terytorialnych w systemie ustrojowym Państwa. Nieco mglista wizja docelowa sprawia, iż nie istnieją kandydaci na strażników standardów Karty niezależnie od obiektywnej oceny poziomu ryzyka. Mają rację ci wszyscy krytycy systemu finansowego gmin, którzy zarzucają mu niestabilność. Jeszcze poważniejszym mankamentem jest jednak brak elementarnych niekiedy informacji o charakterze zewnętrznym (wobec gminy), bez których racjonalne projektowanie budżetów lokalnych nie jest w ogóle możliwe. System, dając samorządom sporą swobodę – jednocześnie nadmiernie je „osamotnił”.

Globalna struktura dochodów gminy jest korzystna i zapewnia samorządom terytorialnym wysoki poziom autonomii finansowej. Około 50% wszystkich dochodów stanowią tzw. dochody własne, tj. dochody z podatków i opłat lokalnych, z majątku gmin i z podatków w całości należnych gminom (np. podatek od środków transportowych lub podatek rolny). Ponad 75% wszystkich dochodów gmin nie poddaje się bezpośrednim ingerencjom administracji rządowej – są to dochody własne i udziały w podatkach ogólnopaństwowych. Około 85% wszystkich dochodów gmin może być przez nie całkowicie swobodnie i niezależnie wydatkowane (pozostałe ok. 15% stanowią dotacje celowe na wykonanie zadań zleconych przez administrację rządową).

Dość interesująca może być ocena praktycznych aspektów autonomii polskiego systemu finansów gmin w kontekście statystycznych obserwacji systemów finansowych wspólnot lokalnych krajów zachodnioeuropejskich.

Przyjmowane są (między innymi) następujące mierniki poziomu autonomii: udział publicznych wydatków lokalnych w PKB (Produkt Krajowy Brutto), udział podatków lokalnych w dochodach wspólnot samorządowych, udział wpływów z budżetu państwa w dochodach wspólnot samorządowych.

W tab.1 przedstawiono najistotniejsze relacje dla kilku państw członkowskich Rady Europy, w tym Polski. Dane nie są niestety w pełni porównywalne, ponieważ informacje dla gmin polskich obejmują również dochody z majątku – jest to istotne w ocenie relacji przedstawionej w kol.3 tab.1.

Tab.1 Statystyczne mierniki autonomii finansów lokalnych

Państwo – członek Rady Europy	Udział publicznych wydatków lokalnych w PKB	Udział podatków lokalnych w dochodach lokalnych	Udział subwencji i dotacji z budżetu Państwa w dochodach gmin
Belgia	6,8% (1987)	31,9% (1987)	53,3% (1987)
Francja	9,6% (1987)	41,1% (1987)	33,8% (1987)
Hiszpania*	9,5% (1986)	37,5% (1986)	52,4% (1986)
Polska	4,3% (1991)	47,0% (1991)	25,0% (1991)
RFN*	(prognoza – 1992 r. – 4,9%) 8,4% (1987) (z Landami – 14%)	(prognoza – 1992 r. – 54%) 19,9% (1987)	(prognoza – 1992 r. – 23%) 46,6% (1987)
Wielka Brytania	12,5% (1987)	32,6% (1987)	47,3% (1987)
Włochy*	14,4% (1987)	8,8% (1987)	79,1% (1987)

* – państwo – Strona Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego

Źródło: Jean-Francois Cope – „Autonomia finansowa wspólnot lokalnych w Europie” – raport przygotowany na zlecenie Rady Europy (Listopad 1991 r.), Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1992, oraz obliczenia własne.

Interpretacja danych zawartych w tab. I wymaga następujących uzupełnień:

- stosunkowo niewielkie wydatki lokalne – udział w wysokości do 10% PKB i mniej niż 23% wydatków publicznych państwa (w Polsce ok. 18%) – są zawsze wynikiem niedawno zaczętej i nie zakończonej jeszcze decentralizacji, np. w Hiszpanii udział w PKB wzrósł z 3,7% w 1980 r. do 9,5% w 1986 r.,
- nie wszystkie podatki lokalne podlegają pełnemu władztwu podatkowemu gminy, np. we Włoszech wielkość podatków ustalanych całkowicie swobodnie przez wspólnoty lokalne stanowi ok. 2% wszystkich dochodów samorządów,
- system finansowy samorządów w Wielkiej Brytanii nie respektuje wymagań autonomii, a dotacja ogólna ma na celu wyłącznie umożliwienie świadczeń dla ludności na mniej więcej porównywalnym poziomie przy założeniu, iż administracja rządowa określa kwotę koniecznych wydatków w poszczególnych gminach.

Wiele państw stara się wpływać na politykę inwestycyjną wspólnot lokalnych za pośrednictwem tzw. subwencji specjalnych, które w polskim piśmiennictwie i ustawodawstwie określono mianem dotacji celowych. Szczególnie precyzyjny system rozdziału dotacji na sfinansowanie nowych inwestycji komunalnych istnieje w Niemczech, gdzie równocześnie przeprowadza się wnikliwe analizy zdolności gmin do inwestowania. Znamienny jest przykład Norwegii, w której około 24% łącznej kwoty subwencji kierowanych do gmin stanowią środki „znaczone”. Wszystkie państwa transferujące dotacje budżetowe do gmin stawiają wysokie wymagania ekonomiczno-organizacyjne proponowanym przedsięwzięciom inwestycyjnym. Dotacjami można finansować zarówno konkretne zadania inwestycyjne, jak i opracowywanie lokalnych programów rozwoju, których rezultatami są najczęściej również określone przedsięwzięcia inwestycyjne.

Polski system finansów lokalnych również stwarza możliwość przekazywania gminom dotacji celowych na dofinansowanie np. inwestycji komunalnych. Praktyczne skutki powyższej możliwości są mało zachęcające, ponieważ wszelkie środki rezerwowe dotychczas w budżecie państwa na finansowanie inwestycji gmin są ściśle adresowane jako rezultat nie tyle „dofinansowania”, ile administracyjnego przekazania danej inwestycji do puli zadań własnych konkretnej gminy.

Brak środków na dotacje celowe do inwestycji komunalnych w precyzyjnym znaczeniu tego sformułowania rodzi następujące skutki:

- brak klarownych, jednoznacznych reguł ubiegania się przez gminy o dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, zwłaszcza infrastruktury technicznej;
- brak motywacji (a nawet przymusu) do formułowania przez gminy wniosków o dofinansowanie jako fragmentów szerszych opracowań typu „project”, których przedstawianie jest koniecznością w większości krajów zachodnioeuropejskich i USA;
- brak możliwości podjęcia prób koordynowania polityki inwestycyjnej gmin z polityką inwestycyjną państwa, które można by realizować uzależniając wysokość dofinansowania od znaczenia danej inwestycji w regionalnym programie restrukturyzacji lub w programie poprawy stanu środowiska naturalnego.

Znaczące źródło zasilania finansów lokalnych winny stanowić pożyczki i kredyty. W wielu krajach zachodnioeuropejskich przyjmuje się założenie, iż pożyczki mogą służyć wyłącznie finansowaniu inwestycji. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach ustawodawstwo części krajów (np. Hiszpanii) zezwala na finansowanie poprzez pożyczki „pilnych i koniecznych” wydatków bieżących. Jeżeli przyjąć, iż swoboda wspólnot lokalnych co do zaciągania pożyczek wyznacza zakres ich autonomii finansowej, to trzeba przyznać, iż polskie ustawodawstwo jest bardzo przyzwalające.

Sposób zaciągania pożyczek przez gminy jest uregulowany w większości krajów zachodnioeuropejskich. Regulacje te zawierają ograniczenia określające wielkość zaciąganych pożyczek, warunki ich spłacania i instytucje upoważnione do ich udzielania.

Ustawodawstwo polskie ogranicza jedynie poziom zaciąganych kredytów i pożyczek długoterminowych poprzez wyznaczenie maksymalnego udziału wydatków na spłatę rat oraz z odsetkami do poziomu 5% planowanych wydatków gminy w danym roku budżetowym. Zachodzi obawa, że niewiele

gmin jest w stanie wykonać długoterminowy rachunek obciążeń budżetu z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek. Powodem jest nie tylko znaczna zmienność oprocentowania (stanowiąca funkcję stopy procentowej, której prognozowanie jest szczególnie trudne w warunkach kryzysu ekonomicznego), lecz również brak umiejętności długookresowego prognozowania dochodów. Notabene, zmienność reguł i źródeł systemu finansowego gmin może być traktowana jako wystarczające usprawiedliwienie.

Zachodzi zatem obawa, iż budżety wielu gmin mogą być nadmiernie obciążone wydatkami na spłatę pożyczek i kredytów. Niebezpieczeństwo to ma trzy aspekty:

- przekroczenie dyscypliny budżetowej, którą winny regularnie badać Regionalne Izby Obrachunkowe (instytucje konieczne dla prawidłowego funkcjonowania gmin, których niezbędność jednoznacznie określiła ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, a których nadal nie ma);
- wynikającą z powyższego niespójną w dłuższych okresach politykę inwestycyjną gmin;
- nadmierne obciążenie globalnych wydatków gmin łączną kwotą pożyczek i kredytów.

Finanse lokalne w Polsce winny tworzyć spójny system, którego zawartości nie zmienia bynajmniej fakt całkowitej niezależności decyzji poszczególnych gmin.

Zachodzi obawa, iż globalne wydatki gmin (a więc również dochody) mogą – w sytuacji całkowitego braku kontroli – wpaść w pułapkę nadmiernego zadłużenia (podobnie jak budżet państwa – aczkolwiek z całkowicie odmiennych powodów).

Zapewne tego rodzaju niebezpieczeństwo rozważali ustawodawcy w innych krajach narzucając rozwiązania limitujące obciążenie budżetów gmin pożyczkami i kredytami.

Przykład Wielkiej Brytanii, w której rząd ustala – począwszy od 1990 r. – maksymalną wysokość pożyczek dla każdej wspólnoty lokalnej, jest oczywiście ekstremalny. Jednakże propozycje koordynowania procesu zadłużania się gmin z polityką zadłużenia państwa w ramach specjalnej Rady do spraw Polityki Podatkowej i Finansowej (Hiszpania) lub określenia globalnej kwoty pożyczek dla poszczególnych regionów kraju (Niemcy), albo wskazania konkretnej instytucji uprawnionej do udzielania pożyczek gminom i narzucenia tej instytucji globalnego limitu w tym zakresie (Włochy) są godne zastanowienia, ponieważ dowodzą świadomości niebezpieczeństwa dostania się gmin w pułapkę zadłużeniową.

II. WYNIKI GOSPODAROWANIA

Gminy posiadają pełną samodzielność w wyborze struktur wydatków i dostosowaniu ich do planowanych dochodów. Samodzielność ta była w 1991 r. poważnie ograniczona w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych w rezultacie konieczności kontynuowania inwestycji infrastruktury osiedlowej, które rozpoczynano znacznie wcześniej na warunkach określonych uchwałą Rady Ministrów Nr 268 z dnia 27 grudnia 1982 r.

Niezależnie jednak od istniejących zaszczości z dniem wyborów samorządowych gminy uzyskały znaczną swobodę w określaniu planów rozwoju, ustalaniu harmonogramu przedsięwzięć inwestycyjnych i wyborze priorytetów procesu gospodarowania przejętym majątkiem i należnymi źródłami dochodów.

O ile zachodzą trudności w jednoznacznej ocenie lokalno-gminnych strategii rozwoju – aczkolwiek nie należy wątpić, iż strategię takie są ustalane i realizowane – o tyle nie można zaprzeczyć, iż niezbędnym warunkiem powodzenia jest umiejętność trafnego prognozowania dochodów.

Efektywność, spójność i racjonalność wszelkich procesów gospodarowania zależy od umiejętności podejmowania decyzji z pewnym – niekiedy znacznym – wyprzedzeniem czasowym. Prawidłowość ta występuje również w gminach, które – opracowując budżety – muszą prognozować swoje dochody. Średni krajowy poziom realizacji planowanych dochodów w 1991 r. wyniósł 102,5%, lecz dane dla poszczególnych gmin tworzą bardzo szeroki przedział. W niedużej próbie 53 gmin analizowanych przez Centralny Urząd Planowania znalazły się przypadki realizacji dochodów na poziomie od 66,5% kwot zaplanowanych do 234,7%. Świadczy to głównie o szerokim wachlarzu umiejętności ekonomicznych oraz o swoistej życzeniowości niektórych uchwał budżetowych.

Bardzo pomysłne są przykłady dużych miast, gdzie precyzyjnie, poczynając od pierwszych wersji uchwał budżetowych, oszacowano dochody w 1991 r.

Podobnie istotne znaczenie ma poprawne oszacowanie wydatków budżetowych, które jest wypadkową dwóch elementów – umiejętności prognozowania dochodów i umiejętności zhierarchizowania potrzeb gminy oraz trafnego podejmowania decyzji o kolejności ich realizacji.

Błędne oszacowanie dochodów budżetowych zawsze utrudnia racjonalne gospodarowanie i musi zmniejszać efektywność gospodarowania wpływami. Dotyczy to obydwu rodzajów błędów: niedoszacowania i przeszacowania planowanych dochodów. W pierwszym przypadku rezultatem jest nadmierna ostrożność, swoista defensywność budżetowa, w efekcie której powstaje nadwyżka przy równoczesnym niewywiązywaniu się samorządu terytorialnego z niektórych, ustawowo określonych, powinności. Drugi przypadek stwarza samorządowi możliwość nieoczekiwanego wykorzystania „niespodziewanych” środków, co nierzadko owocuje inwestycjami, które w podobnych okolicznościach nie mogły być dostatecznie przygotowane.

Obydwa powyżej sygnalizowane przypadki tworzą okoliczności wykluczające możliwość realizowania przez gminę lokalnej strategii rozwojowej. Ilustracją mogą być przykłady gmin, w których zrealizowano także „ponadplanowe” dochody i jednocześnie skierowano poważne kwoty na cele inwestycyjne, których w ogóle nie planowano, np. w jednej z gmin wiejskich zrealizowano 163% pierwotnie (tj. w pierwszej uchwale budżetowej) planowanych dochodów i wydatkowano 41% wszystkich wydatków na inwestycję wprowadzoną do budżetu gminy dopiero w połowie 1991 r.

Niezrozumiałe są również przypadki gmin nie podejmujących żadnych przedsięwzięć inwestycyjnych i jednocześnie notujących poważnie nadwyżki budżetowe. W 1991 r. aż 157 gmin z terenów wiejskich, tj. obszarów prawie na pewno dość ubogich w infrastrukturę techniczną, nie przeznaczyło żadnych kwot na cele inwestycyjne.

Ponad 25% wszystkich wydatków gmin stanowiły wydatki na inwestycje. Powyżej średniej – z udziałem blisko 30% – sytuują się duże gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie i średnie miasta.

Wysiłek inwestycyjny tych gmin jest imponujący i można żywić nadzieję, iż dorównuje umiejętnościom przewidywania, ponieważ wydatki na spłatę kredytów długoterminowych wraz z odsetkami nie mogą przekroczyć 5% planowanych wydatków budżetowych poszczególnych gmin.

Rozkład terytorialny obciążenia, o którym mowa, jest bardzo nierównomierny i waha się od 11,72% wszystkich wydatków w woj. łódzkim (planowano 10,9%) lub 14,91% w woj. gdańskim (planowano 14,33%) do 39,26% w woj. lubelskim (planowano 39,58%) lub 41,52% w woj. tarnobrzeskim (planowano 38,62%).

Obserwowane dysproporcje są rezultatem intensywnego niwelowania niekorzystnych różnic w poziomie wyposażenia gmin w podstawowe elementy infrastruktury technicznej i społecznej oraz równie intensywnych procesów zapobiegania postępującej degradacji środowiska naturalnego. Przykładem są gminy z województw: katowickiego, legnickiego i piotrowskiego, w których wydatki na inwestycje stanowiły odpowiednio 31,41; 36,57 i 35,57% wydatków ogółem.

Z łącznej kwoty wydatków gmin na inwestycje wynoszące w 1991 r. wg danych GUS 10 972,415 mld zł (wg uproszczonych kwartalnych sprawozdań budżetowych 11 094,769 mld zł) aż 95,37% wydatkowano na inwestycje w następujących oddziałach klasyfikacji budżetowej:

dział 31 (budownictwo)	- 0,29%	- 31,820 mld zł
dział 40 (rolnictwo)	- 9,07%	- 995,198 mld zł
dział 59 (łącznie)	- 1,59%	- 174,641 mld zł
dział 66 (usługi materialne)	- 0,32%	- 35,112 mld zł
dział 79 (gosp. komunalna)	52,04%	5710,045 mld zł
dział 74 (gosp. mieszk. oraz niematerialne usługi komunalne)	14,87%	1631,598 mld zł
dział 79 (oświata i wych.)	8,84%	937,044 mld zł
dział 83 (kultura i sztuka)	1,33%	145,933 mld zł
dział 85 (ochrona zdrowia)	3,16%	346,728 mld zł
dział 86 (opieka społeczna)	0,13%	14,26 mld zł
dział 87 (kultura fiz. i sport)	0,80%	87,779 mld zł
dział 91 (administracja państwowa i samorządowa)	3,23%	354,409 mld zł

Zwraca uwagę zróżnicowanie terytorialne struktury działowej wydatków gmin na inwestycję w działach: rolnictwo, łączność, gospodarka mieszkaniowa, oświata i wychowanie.

W dziale „rolnictwo” zdecydowanie powyżej średnie krajowej (udziałów tych wydatków inwestycyjnych w wydatkach inwestycyjnych ogółem) sytuują się gminy województw rolniczych np. ciechanowskiego (24,34%), kaliskiego (21,03%), leszczyńskiego (19,07%), łomżyńskiego (20,38%), sieradzkiego (29,25%), włocławskiego (maksimum w tabeli – 35,81%). Wydatki te są również wysokie na terenach intensywnie eksploatujących środowisko naturalne, np. w woj. konińskim (20,36%), legnickim (14,29%), plockim (16,05%), na których prowadzi się rozmaite prace rekultywacyjne i poważne inwestycje wodociągowe.

Spore zróżnicowanie wydatków inwestycyjnych w dziale „gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne” wykazuje znaczną korelację ujemną z wydatkami inwestycyjnymi w dziale „rolnictwo”. W województwach, w których wydatki na inwestycje „rolnicze” były niższe od średniej krajowej, obserwuje się poważny wzrost (ponad średnią krajową) wydatków na inwestycje „gospodarki mieszkaniowej”.

Wyjątkiem jest grupa województw, których wydatki na inwestycje w obydwu tych działach, tj. „40” i „74”, są równe średnim krajowym (lub też niższe), a jednocześnie udział wydatków na inwestycje w dziale „gospodarka komunalna” istotnie przewyższa średnią krajową wynoszącą aż 52,03%. Przykładem mogą być gminy województw: białostockiego (55,58% wszystkich wydatków na inwestycje skierowane do działu „gospodarka komunalna”), bydgoskiego (60,66%), koszalińskiego (65,56%), krakowskiego (62,38%), zielonogórskiego (maksimum w tabeli — 70,46%).

Z powyższego wynika istnienie dość czytelnych regionalnych strategii rozwojowych — absolutny priorytet inwestycji komunalnych jest uzupełniany inwestycjami infrastrukturalnymi w rolnictwie lub inwestycjami w gospodarce mieszkaniowej. Takiej hierarchii realizowania potrzeb trudno odmówić logiki i racjonalności.

Strategie regionalne są rezultatem sumy lokalnych strategii inwestowania, w których decydujące znaczenie ma poziom uprzemysłowienia, stan istniejącej infrastruktury technicznej, struktura własnościowa zasobów mieszkaniowych, typ stosunków wodnych, istniejące i preferowane priorytety rozwojowe, struktura własnościowa gruntów oraz podstawowe relacje demograficzne.

Rozpatrywanie skali przedsięwzięć inwestycyjnych gmin w układzie wojewódzkim musi — oprócz analizy istniejących struktur wydatków oraz dochodów — uwzględnić element zamożności gmin z terenów poszczególnych województw. Skłonność gmin do inwestowania jest (zapewne w zbliżonym stopniu) rezultatem lokalnych potrzeb i możliwości ich zaspokajania. Ten drugi element determinuje przede wszystkim poziom dochodów gmin i wysokość wydatków niezbędnych do realizacji podstawowych zadań bieżących.

Równie istotne jest pytanie o elastyczność gmin w dysponowaniu pokaźnymi nadwyżkami budżetowymi, które pojawiły się już pod koniec I kwartału w łącznej wysokości 3,5 bln zł., aby wzrosnąć do prawie 6 mln zł. pod koniec III kwartału i ustabilizować się na poziomie ok. 5 bln zł. pod koniec 1991 r.

Generalne zastrzeżenia co do skali nadwyżek budżetowych na koniec roku budżetowego — poważna ich część musi powstawać z powodu odmiennych dat rejestracji dochodów i wydatków w ostatnim miesiącu danego roku budżetowego — nie mogą nie odnieść się do całego procesu kumulowania przez gminy nadwyżek w trakcie roku budżetowego oraz bardzo biernej polityki alokacji tych zasobów. Oczywiście, wszystkie uogólnienia nie muszą być zasadne z powodu skrajnie asymetrycznego rozkładu dochodów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jednakże znaczne odstępstwa od zaobserwowanych przeciętnych dla całego kraju mogą być podstawą do pewnych przypuszczeń.

W tabl.2 podano zestaw danych statystycznych niezbędnych do oceny terytorialnych struktur dochodów i wydatków na inwestycje w układzie wojewódzkim.

Tab.2 Struktura terytorialna dochodów, wydatków, i wydatków na inwestycje w gminach w 1991 r.

Województwo	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Wydatki na inwestycje		Nadwyżka budżetowa	
	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (tys. zł)	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (tys. zł)	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (tys. zł)	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (tys. zł)
Warszawskie	7.446	1486.294	7.042	1261.832	4.480	205.250	10.986	224.462
Białsko-podlaskie	0.555	878.474	0.545	774.463	0.735	267.213	0.642	104.011
Białostockie	1.363	957.219	1.384	866.554	1.385	771.638	7.186	84.665
Bielskie	2.321	1246.343	2.246	1082.298	2.447	301.534	2.985	164.045
Bydgoskie	2.640	1149.051	2.657	1037.760	2.610	250.721	2.498	111.291
Chelmskie	0.560	1093.981	0.575	1008.651	0.748	335.668	0.426	85.330
Ciechanowskie	0.831	937.269	0.848	859.150	1.080	279.751	0.676	78.119
Częstochowskie	1.696	1055.433	1.726	564.534	1.996	285.192	1.427	90.880
Elbląskie	1.394	1407.314	1.438	7302.910	0.916	212.293	1.010	104.404
Gdańskie	5.072	1712.659	5.213	1580.193	3.003	232.748	3.833	132.466
Gorzowskie	1.206	1164.270	1.241	1075.846	1.236	273.849	0.895	88.424
Jeleniogórskie	1.430	1334.907	1.454	1218.277	1.183	253.341	1.221	116.629
Kaliskie	1.463	995.090	1.459	890.744	1.612	251.578	1.499	104.346
Katowickie	14.964	1813.347	14.543	1582.033	17.967	499.741	18.649	231.314
Kieleckie	2.402	1030.421	2.426	934.402	3.235	318.590	2.186	96.019
Konińskie	1.169	1204.788	1.180	1091.119	1.619	382.897	1.078	113.669
Koszalińskie	1.171	1114.336	1.229	1049.278	1.316	287.418	0.668	65.058
Krakowskie	3.295	1293.373	3.374	1188.493	3.064	275.968	2.611	104.879

Województwo	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Wydatki na inwestycje		Nadwyżka budżetowa	
	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (tys.zł)	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (tys.zł)	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (tys.zł)	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (w tys.zł)
Krośnieńskie	0.998	974.213	0.984	862.308	0.948	213.452	1.120	111.905
Legnickie	1.932	1810.136	1.785	1501.307	2.546	547.606	3.220	308.829
Leszczyń	0.878	1097.220	0.858	962.004	0.975	279.617	1.057	135.217
Lubelskie	2.154	1024.672	2.216	946.089	3.397	370.870	1.614	78.582
Łomżyńskie	0.585	815.658	0.586	733.505	0.604	193.440	0.576	82.153
Łódzkie	4.298	1823.396	4.553	1733.689	1.975	192.262	2.066	89.707
Nowosądeckie	1.323	916.669	1.351	840.144	1.343	213.481	1.079	76.525
Olsztyńskie	1.822	1169.347	1.833	1036.368	1.271	187.268	1.719	112.979
Opolskie	2.704	1283.165	2.706	1132.598	2.628	286.222	2.688	130.567
Ostrołęckie	0.746	907.899	0.747	815.999	0.790	220.532	0.738	91.900
Piłskie	1.025	1030.413	1.045	943.612	0.893	206.097	0.843	86.803
Piotrowskie	1.588	1194.370	1.491	1006.437	2.076	358.495	2.441	187.932
Płockie	1.221	1142.834	1.251	1051.494	1.691	363.256	0.953	91.340
Poznańskie	3.570	1293.388	3.605	1172.576	2.879	239.436	3.257	120.813
Przemyskie	0.812	964.459	0.818	871.743	0.973	265.318	0.763	92.716
Radomskie	1.684	1083.697	0.818	968.733	1.531	226.157	1.745	114.964
Rzeszowskie	1.474	984.766	1.503	901.318	1.954	299.534	1.221	83.448
Siedleckie	1.311	973.002	1.322	880.324	1.676	285.383	1.220	92.678
Sieradz.	0.746	882.977	0.739	786.007	0.675	183.434	0.800	96.970
Skierniewickie	0.985	1135.497	0.980	1014.411	1.061	280.591	1.026	121.089

Województwo	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Wydatki na inwestycje		Nadwyżka budżetowa	
	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (tys.zł)	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (tys.zł)	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (tys.zł)	struktura (w %)	Na 1 mieszk. (w tys. zł)
Śląskie	0.929	1085.502	0.944	989.711	0.992	265.940	0.801	95.791
Suwałskie	0.968	994.623	0.976	899.885	0.635	149.587	0.901	94.738
Szczecińskie	2.786	1385.575	2.694	1202.442	3.296	376.216	3.598	183.133
Tarnobrzezkie	1.480	1194.430	1.560	1130.244	2.622	485.551	0.777	64.186
Tarnowskie	1.410	1016.827	1.443	934.551	1.887	312.419	1.114	82.276
Toruńskie	1.508	1105.744	1.540	1013.970	1.456	245.137	1.222	91.774
Wałbrzyskie	1.848	1205.541	1.842	1078.951	1.501	224.792	1.896	126.591
Wrocławskie	0.986	1109.819	0.992	1002.414	0.937	242.192	0.932	107.405
Wrocławskie	2.733	1170.307	2.866	1101.827	1.840	180.859	1.562	68.480
Zamojskie	0.931	917.737	0.933	825.948	1.153	260.899	0.910	91.790
Zielonogórskie	1.596	1161.894	1.577	1036.968	1.162	195.402	1.666	124.881
POLSKA	100	1265.403	100	1135.877	100	290.440	100	130.796

Źródło: Obliczenie własne na podstawie danych Ministerstwo Finansów.

Wydatki na inwestycje pozostają w bardzo silnym związku z wysokością dochodów i liczbą mieszkańców gmin poszczególnych województw. Oczywiście, wiele województw partycypuje w globalnych dochodach gmin w stopniu wyższym niż sugerowany liczbą ludności. Dotyczy to przede wszystkim gmin województw: warszawskiego (6,342% liczby ludności Polski i 7,446% globalnych dochodów gmin), gdańskiego (odpowiednio 3,749% i 5,072%), katowickiego (odpowiednio 10,447% i 14,964%), łódzkiego (odpowiednio 2,984% i 4,298%). Znacznie liczniejszą grupę stanowią województwa, w których gminy partycypują w mniejszej części dochodów globalnych, niż wynikałoby to ze stosowania prostego kryterium demograficznego. Jest to rezultat asymetrii charakteryzującej wszystkie rozkłady dochodów, również gmin – zarówno z punktu widzenia struktury terytorialnej jak i wysokości wpływów w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Struktura terytorialna wydatków ogółem dość dokładnie odwzorowuje strukturę dochodów. Natomiast struktura wydatków na inwestycje pozostaje w ścisłym związku ze strukturą wydatków na inwestycje pozostaje w ścisłym związku ze strukturą nadwyżek budżetowych. W bardzo dużej grupie województw gminy przeznaczyły na inwestycje kwoty przekraczające proporcje wyznaczone strukturą dochodów i odbyło się to poprzez bardzo precyzyjne dostosowanie struktur wydatków do planowanych dochodów. W rezultacie gminy tych województw zakończyły rok budżetowy z nadwy-

żkami bardzo niskimi, lecz wystarczającymi (na szczeblu województwa) do zapewnienia płynności finansowej na początku następnego roku budżetowego.

Analiza nadwyżek budżetowych gmin wymaga baczniejszej uwagi ze względu na fakt kumulowania się ponad jednej trzeciej sumy nadwyżek (dokładnie 1698 mld zł) przez budżety niespełna jednej dwudziestopiętej (dokładnie 120) wszystkich gmin. Bardzo rzadko są to miasta ponoszące ciężar pełnej obsługi komunalnej zakładów pracujących w dobrze prosperujących przedsiębiorstwach ulokowanych „za miedzą” – dochody podatkowe przekazywane są gminom, na których terenie firmy funkcjonują.

Rozkład nadwyżek jest jedynie częściowo skorelowany z nakładem dochodów podatkowych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca, aczkolwiek obydwie rozkłady są skrajnie asymetryczne.

W tab.3 podano informacje o rozkładzie nadwyżek budżetowych (w % zrealizowanych dochodów) z punktu widzenia wielkości gminy mierzonej liczbą mieszkańców.

Zbliżony odsetek gmin każdej kategorii (wielkości) zanotował nadwyżki bardzo niskie lub niewielkie (do 7% zrealizowanych dochodów). Aż 39% wszystkich gmin zakończyło ubiegły rok budżetowy wynikiem nie nastrojającym optymistycznie, z całą pewnością wymuszonym różnicami w terminach księgowania dochodów i wydatków, narzuconym precyzyjną polityką zarządzania wydatkami i mogącym wywoływać poczucie „niepewności jutra”.

Jeżeli uznać, iż nadwyżki w wysokości 7%-11% są niezbędnym elementem zachowania płynności finansowej, to w takiej sytuacji znalazło się jedynie 20% gmin, w tym tylko 19% dużych gmin wiejskich i małych miasteczek.

Precyzji w zarządzaniu wydatkami przez 59% gmin towarzyszyła beztroska pozostałej ich części. Ponad 24% wszystkich gmin zanotowało nadwyżki przekraczające 15% zrealizowanych dochodów. W grupie tej znalazło się 20 gmin z nadwyżkami wyższymi od 36% zrealizowanych dochodów, w tym dwie gminy z nadwyżkami przekraczającymi 70%.

**TABELA 3. Nadwyżki budżetowe w gminach
(stan w dniu 31.12.1991 r.)**

Nadwyżki budżetowe w % dochodów zrealizowanych ogółem	Liczba gmin					
	Do 7 tys. mieszk.	Od 7 tys. do 15tys. mieszk.	Od 15 tys. do 40tys. mieszk.	Od 40 tys. do 150tys mieszk.	Powyżej 150tys. mieszk.	Razem
Do 4 %	193	176	69	13	5	456
Od 4% do 7%	194	178	62	17	6	457
Od 7% do 9%	118	76	41	17	6	258
Od 9% do 11%	99	69	37	14	2	221
Od 11% do 13%	87	81	37	14	4	223
Od 13% do 15%	80	59	20	8	1	168
Od 15% do 17%	67	44	14	4	1	130
Powyżej 17%	229	140	53	13	5	440
Razem	1067	823	333	100	30	2353

a) Pominięto gminy z deficytem budżetowym, których w dniu 31.12.1991 r. było 66, w tym 33 gminy wiejskie.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Porównania poszczególnych kolumn tabeli nr 3 dobitnie świadczą o braku zależności między wielkością (zatem również typem) gminy a umiejętnością racjonalnego dostosowywania wydatków do szacowanych dochodów.

Jest oczywiste, iż ta właśnie umiejętność stanowi jądro podejmowania przez gminę długofalowych, skoordynowanych i zhierarchizowanych przedsięwzięć tworzących lokalne strategie rozwoju. Istnieją powody do przypuszczenia, iż zdolność opracowywania wieloletnich programów działania ujawnia się ze zbliżoną częstotliwością w gminach bardzo małych, średnich i dużych.

Unormowania prawne umożliwiają konstruowanie programów rozwoju gminy. Stanowi to potężne wyzwanie, ponieważ realna siła ekonomiczna samorządu terytorialnego najpełniej ujawni się w procesach realizacji lokalnych strategii rozwoju.

Napisane na podstawie:

- 1) Zyta Gilowska: „Finanse gmin 1991-1992”, Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, styczeń 1992 r., Seria: TRANSFORMACJA GOSPODARKI, nr 21.
- 2) Zyta Gilowska: Autonomia finansów lokalnych, „Samorząd Terytorialny” 1992 r., nr 5.
- 3) Jean-Francois Cope: „Autonomia finansowa wspólnot lokalnych w Europie”. Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1992 r.
- 4) Zyta Gilowska: Umiejętność gospodarowania, „Wspólnota” 1992 r., nr 38.
- 5) „Finanse lokalne w Polsce” — dokument informacyjny przekazany Komisji Struktur, Finansów i Zarządzania CLRAE (oprac. Zyta Gilowska, Maciej Czajkowski), w czerwcu 1992 r.
- 6) Zyta Gilowska: „Polityka inwestycyjna gmin”, Instytut badań Nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, wrzesień 1992 r., Seria: TRANSFORMACJA GOSPODARKI, nr 28.



Zbigniew Witkowski

SAMORZĄD TERYTORIALNY W MAŁEJ KONSTYTUCJI

Chociaż generalnie rzecz biorąc, według mojej oceny, tzw. Mała Konstytucja, tj. ustawa konstytucyjna z 1 sierpnia 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym, nie jest sukcesem naszej demokracji, a raczej dowodem na to, że nadal nie bardzo wiemy jak do niej dojść, to jednak tezy tej nie odniosłbym tak kategorycznie do rozdziału V poświęconego samorządowi terytorialnemu. Powodów takiej jego oceny jest co najmniej kilka. Przede wszystkim jednak jest to jedyny, jak przystało na Małą Konstytucję, rozdział naprawdę lakoniczny (liczy tylko sześć artykułów), zawierający w miarę precyzyjne i poprawne prawniczo przepisy, co zaś najważniejsze, przepisy te posiadają wystarczająco ogólny (ale nie ogólnikowy) charakter.

Nasuwa się od razu pytanie, dlaczego w tak dość słabej ustawie, jaką jest Mała Konstytucja, mógł znaleźć się tak niezłe opracowany rozdział V? Sądzę, że są dwa główne powody tego swoistego paradoksu. Po pierwsze okazuje się, że sfera samorządności terytorialnej (przy jej rozlicznych słabych stronach) jest bodaj jedyną, na niwie której reformy nasze odniosły pewien sukces w minionym okresie. Sukces ten dotyczy tak sfery praktycznego funkcjonowania samorządu, jak i w zasadzie sfery normatywnej, będącej podwaliną prawną reformy. Mamy więc za sobą już pewne doświadczenia praktyczne działania samorządu terytorialnego od 1990 r., ale jednocześnie w okresie tym uległy solidnej weryfikacji podstawowe rozwiązania prawne, w tym zwłaszcza ustrojowe, tak konstytucyjne, jak i ustawowe (ustawy z 8 marca 1990 r.). Praktyka ujawniła przy tym już słabe punkty reformy samorządowej w tym źródła napięć i konfliktów w jej realizacji oraz luki i niedostatki w uregulowaniach prawnych (zwłaszcza w dotychczasowym rozdziale VI konstytucji z 1952 r. — art. 43-47). O tę wiedzę bogatsi byli już twórcy Małej Konstytucji i szczęśliwie zechcieli ją wykorzystać projektując zapisy rozdziału V.

Jednak twórcy Małej Konstytucji dysponowali jeszcze jednym dobrym substratem ułatwiającym im zadanie. Oto w 1991 r. już po pierwszym półtoraroczniu reformy pojawiły się dwa ważne dokumenty projektujące na przyszłość właśnie normy konstytucyjne, w tym ustrojowe normy samorządowe. Były to dwa projekty konstytucji — senackiej i sejmowej komisji konstytucyjnych. Uważna, porównawcza lektura rozdziału V Małej Konstytucji oraz obu tych projektów skłania do stwierdzenia, że zapisy ustawy konstytucyjnej z 1 sierpnia 1992 r. są w poważnym stopniu ich wypadkową. Z przyjemnością tu w Senacie właśnie konstatuje fakt, że w przeważającej mierze nawet rozdział V Małej Konstytucji, wg mego zdania, wzoruje się na rozdziale VII senackiego projektu konstytucji z 22 października 1991 r., czerpiąc z niego nie tylko natchnienie dla merytorycznych rozwiązań, ale w wielu fragmentach nawet stylistykę jego zapisów. Na 17 postanowień zawartych w 6 artykułach Małej Konstytucji aż 8 postanowień przyjmuje stylizację projektu senackiego, zaś genezę czterech postanowień sytuowałbym w projekcie sejmowym albo w obu projektach łącznie.

Żeby nie ulec znanemu dobremu samopoczuciu i gwoli obiektywnego oglądu rzeczywistości trzeba wyraźnie powiedzieć, że o rozdział V Małej Konstytucji tak w Komisji Konstytucyjnej Sejm, jak i w trakcie debaty sejmowej toczył się bój. Przypomnijmy tylko, że pierwotny projekt Małej Konstytucji nie zawierał postanowień samorządowych i miał dotyczyć wyłącznie stosunków władzy ustawodawczej i wykonawczej. Dopiero w trakcie prac komisji z inicjatywy liberałów podjęto ideę wprowadzenia osobnego rozdziału poświęconego samorządowi terytorialnemu. Opory widocznie musiały być spore skoro pomysł ten dwukrotnie wracał na forum komisji, która po drugiej dyskusji dopiero ostatecznie uznała wagę problemu i zdecydowała się na wprowadzenie stosownego rozdziału do ustawy konstytucyjnej.

Także w trakcie debaty sejmowej nad Małą Konstytucją dają się wyodrębnić wyraźnie trzy możliwe podejścia do zagadnienia: pozytywno-umiarkowane, pozytywno-radykalne oraz radykalno-negatywne.

„Pozytywiści umiarkowani” to posłowie reprezentujący ugrupowania (UD, NSZZ „Solidarność”, Unia Pracy, SLD) uznające, że samorząd nie może być traktowany jedynie jako pewien układ akcesoryjny w ustroju państwa demokratycznego, ale że jest jego **istotnym i nieodzownym elementem**.

„Pozytywiści radykalni” to z kolei posłowie KL-D (wspierani przez Unię Wielkopolską), którzy nie tylko zadeklarowali, że „nie ma wolności bez wolności i możliwości decyzji na szczeblu lokalnym, na szczeblu

wspólnot lokalnych, gminnych i regionalnych" (poseł D. Tusk) ale jednocześnie forsowali zdecydowani swoją „idee fixe” tj. autonomii regionalnej będącej częścią programu państwa silnego, ale ograniczonego. Skrajnym, dodajmy chyba mało realistycznym i nieporzebnym na dziś pomysłem, była poprawka, w myśl której Sejm miałby przekazać część swoich ustawodawczych uprawnień ponadgminnym związkom samorządu terytorialnego. Była to szczerze mówiąc poprawka mająca za zadanie wprowadzenie bocznymi drzwiami od razu dziś koncepcję **regionów samorządowych**.

Wreszcie grupę trzecią stanowili „radykałowie negatywiści”, żądający eliminacji rozdziału V Małej Konstytucji, tzn. posłowie UPR. W ich pobliżu sytuują się nadto posłowie Klubu Parlamentarnego Chrześcijańskiej Demokracji, którzy ustami posła Pastuszewskiego starali się dowieść, że rozdział V jest zły, zbyt ogólnikowy, „utrzymany w poetyce zachodnioeuropejskiej, obcej polskiej stylistyce”, że nadmiernie uwypukla się charakter „lokalny” samorządu i sugerowali dalsze prace nad rozdziałem V. Z wypowiedzi posła Pastuszewskiego wynikało, że miły sercu Chadejki byłby jedynie znacznie większy stopień szczegółowości postanowień rozdziału V. Zapominano jednak po pierwsze o tym, że poziom karty konstytucyjnej (i to niezależnie czy „małej” czy „dużej”) zawsze cechuje się i musi się cechować, większym stopniem ogólności norm od norm ustawowych zwykłych, czego nie należy mylić z ich ogólnikowością, która to cecha zawsze jest cechą ujemną. Po drugie natomiast Chadejcy zdają się nie przyjmować do wiadomości, że nawet Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r. stwierdza potrzebę ustalania zasad samorządu komunalnego w wewnętrznych przepisach prawa, a dopiero w miarę możliwości w konstytucjach oraz zaleca zapisywanie podstawowych kompetencji korporacji terytorialnych alternatywnie w konstytucjach lub w ustawach zwykłych. Jako prawnik-konstytucjonalista byłbym ostatnim człowiekiem, który nie doceniałby znaczenia rangi zapisu prawnego w tym sensie, czy sięga on poziomu karty konstytucyjnej czy ustawy zwykłej. Jednak jako konstytucjonalista wiem także, że nie wszystko może i musi wywodzić swój byt wprost z kart konstytucji. I tu potrzebny jest umiar, rozsądek oraz zdolność wyważenia rangi problemu wymagającego konstytucyjnej petryfikacji. Często nie wystarczy dać, jak sugestywnie zauważył w debacie sejmowej 1 sierpnia 1992 r. poseł J. Kurczewski, „klasie politycznej jej regulamin (w tym wypadku konstytucję), trzeba jeszcze tę konstytucję, jej ustrój i mechanizmy zakorzenić w społeczeństwie”. Temu zakorzenieniu właśnie częstokroć lepiej niż konstytucja, która jest ledwie „aleją” wiodącą ku demokracji, służą ustawy zwykłe. One też sprawnie i na czas uchwalane, zupełne i racjonalne mogą i muszą stać się prawdziwymi „drogami” doprowadzającymi od głównej „alei” czy „traktu” demokracji ku specyficznej jej postaci, tj. ku samorządności.

Na podstawie analizy zawartości rozdziału V tzw. Małej Konstytucji, wydaje się, że bez ryzyka większego błędu można stwierdzić, iż wytyczono w nim wystarczająco ogólny główny „trakt” zabezpieczający byt i rozwój demokracji samorządowej oraz stworzono wystarczającą ilość „dróg” doprowadzających z owego „traktu” głównego ku idei samorządności terytorialnej.

Warto zauważyć, że specjalistom tzw. inżynierii ustrojowej opracowującym rozdział V Małej Konstytucji przyświecały dwie zasadnicze wytyczne: 1. poszukać sposobów wzmocnienia konstytucyjnych gwarancji samorządu terytorialnego bowiem podstawowe elementy kompetencji samorządu powinny wynikać wprost z zapisu ustawy konstytucyjnej, 2. otworzyć drogę do prac nad drugim szczeblem samorządu terytorialnego w Polsce.

Mając te dwie wytyczne, wypracowano zapis rozdziału V według następującego, logicznego schematu tezy: konieczne jest na początek zdefiniowanie istoty samorządu terytorialnego, który jest elementarną formą organizacji lokalnego życia publicznego. Jego jednostki będące wspólnotami mieszkańców określonego terytorium winny mieć osobowość prawną. Dysponując nią jednostki te winny w sposób naturalny posiadać własne mienie zwane komunalnym, na które składają się prawo własności i inne prawa majątkowe. Posiadając to mienie jednostki samorządu powinny mieć pełną swobodę w dysponowaniu nim bowiem prawo własności jest nieodłącznym atrybutem osobowości prawnej. Skoro tak, to jednostki samorządu muszą mieć też prawo do posiadania wyodrębnionego budżetu, tj. dysponowania oddzielnymi finansami. Skoro w końcu mamy do czynienia z samorządem, które to pojęcie stanowi skrót pojęcia „samodzielny zarząd”, to konieczne staje się wyodrębnienie jego własnych kompetencji, różnicujących go od administracji rządowej, określenie warunków odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za ich działalność w zakresie zadań publicznych oraz dopuszczenie tak możliwości demokratycznego działania samorządu, jak i kreowania jego władz.

Korzystając z powyższego schematu warto przyjrzeć się sześciu lakonicznym artykułom rozdziału V Małej Konstytucji wskazując ich zalety oraz komentując niewątpliwie występujące też wady czy potknięcia.

Dzisiejszy polski samorząd terytorialny wyrasta z rozwiązań międzywojennej RP oraz z dorobku współczesnego samorządu europejskiego. W klasycznej swej postaci samorząd stanowi formę decen-

tralizacji władztwa publicznego, czego przejawem zewnętrznym jest uprzedmiotowienie społeczności lokalnych i wyodrębnienie gmin w samodzielne podmioty władzy publicznej. Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego z września 1985 r. definiuje samorząd lokalny jako prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej, zaś doprecyzowuje tę definicję Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r. zwaną kartą strasburską.

Wydaje się, że ku tym wzorcom definicyjnym zmierną w zasadzie też art. 71 i 72 Małej Konstytucji, które podkreślają pierwotny charakter samorządu terytorialnego jako formy organizacji lokalnego życia publicznego, jego zdolność do wykonywania w ramach ustaw istotnej części (swoją drogą jest to sformułowanie nieprawnicze) zadań publicznych dla zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, przy czym odbywa się to w imieniu własnym jednostek samorządu i na ich własną odpowiedzialność. Nie bez przyczyny także ustawa konstytucyjna z 1 sierpnia 1992 r. w ust. 2 artykułu 71 akcentuje **wspólnotowy** charakter samorządu terytorialnego w Polsce. Wszak w Polsce po II wojnie światowej doprowadzono do rozmyślnego porozrywania więzi wspólnotowych Polaków (migracje, osadnictwo, przemieszczenia) często nie po to, by tworzyć nowe wartościowe dobra, ile by tworzyć nową klasę społeczną (vide casus Nowej Huty pod Krakowem). Z kolei to akcentowanie wspólnotowości samodzielnym jednostek samorządu terytorialnego wywołuje niejako w naturalny sposób kwestię dopuszczalności ich zrzeszania się. Mała Konstytucja nie pozostawia w art. 76 wątpliwości co do istnienia tej reguły odsyłając jedynie określenie zasad **zrzeszania** się do ustawodawstwa zwykłego. Sądźmy, że logiczną i potrzebną konsekwencją tego kroku byłoby tu także poddanie ustawowemu uregulowaniu sprawy reprezentacji interesów zrzeszonych jednostek samorządu terytorialnego wobec władz państwowych.

Wydaje się, że aczkolwiek od 1990 r. samorząd terytorialny dojrzewa do dalszych rozstrzygnięć strukturalnych, tj. do określenia na jakich poziomach państwa może i powinien funkcjonować w przyszłości, to jednak decyzja taka dziś byłaby jeszcze niemożliwa. By otworzyć drogę dla prac nad drugim szczeblem, być może powiatem jak chcą jedni, lub regionem, jak chcą inni, samorządowym, Mała Konstytucja niczego w tej mierze nie przesądza, umocowując jedynie w sobie wprost gminę i pozostawiając innym decyzjom furtkę w postaci dopuszczalności ustawowego określenia pozostałych jednostek samorządu (art. 71 ust. 1). Nie bez znaczenia dla przyjęcia takiego właśnie rozwiązania zdaje się mieć też założenie nieingerowania w treść Małej Konstytucji do czasu zakończenia jej obowiązywania, wszak ciągle zmiany aktu rządu ustawy konstytucyjnej nie mogą nie przyczyniać się do deprecjonowania jej znaczenia w oczach obywateli.

Z definicji samorządu terytorialnego wynika, istniejący zresztą w obecnej konstytucji w brzmieniu z marca 1990 r., zapis w myśl, którego „terytorialne związki samorządowe posiadają osobowość prawną i wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Obecna konstytucja w art. 44 ust. 2 stanowi jednak też, że samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Trudno by znaleźć tę ważną gwarancję dla jednostek samorządu terytorialnego w Małej Konstytucji, co stanowi regres w porównaniu do obecnej konstytucji prawnej. Luka ta powinna zostać czym prędzej uzupełniona w interesie idei samorządności. Łączna ta formuła podkreśla bowiem faktyczną samodzielność samorządu i najdalej idące jej gwarancje (ochronę sądową), ale uświadamia równocześnie najdalej idący jej skutek w postaci wspomnianej „własnej odpowiedzialności” za swe działania.

Mała Konstytucja nie mogła nie odnieść się do bardzo ważnego i budzącego dotąd liczne kontrowersje problemu relacji pomiędzy samorządem terytorialnym i administracją rządową. Ponieważ administracja rządowa nie powinna schodzić sama aż do poziomu podstawowego państwa, bowiem klóciłoby się to z ideą samorządności na tym szczeblu, jest oczywiste, że pewne zadania będzie musiała ona zlecać administracji samorządowej. Rzecz jednak w tym, by zakres takich zleceń **nie był dowolny**, a określony przez inne akty prawne, najlepiej rządu ustawowego. Ideę tę gwarantuje art. 72 ust. 3 Małej Konstytucji. Jednak pomni nie zawsze dobrych dotychczasowych doświadczeń projektodawcy regulację tę całkiem słusznie uzupełnili dodatkowym istotnym zastrzeżeniem o charakterze gwarancyjnym, w myśl którego jednostki samorządu terytorialnego wykonujące zadania z zakresu administracji rządowej **muszą** na ten cel otrzymać od rządu stosowne środki finansowe.

Upodmiotowieniu prawnemu samorządu terytorialnego służą także uregulowania art. 72 ust. 4 i 73 Małej Konstytucji. Wynika z nich jednoznacznie, że wszelkie zadania należące do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, tak własne, jak i zlecone, realizują one za pośrednictwem swych organów stanowiących i wykonawczych. Przy czym upodmiotowienie, o którym mowa wyżej, znajduje tu swój wyraz w całkowicie suwerennym i swobodnym (choć w granicach ustaw) ustanawianiu własnych struktur wewnętrznych. Jest to zapis umożliwiający przy tym rozsądne rozwiązywanie tak częstych niestety dotąd konfliktów o władzę lub wręcz ich unikanie w przyszłości. Zagadnienie może więc być regulowane lokalnie przy uwzględnieniu ustawowych warunków „sine qua non”, w zależności

od wielkości jednostki samorządowej, rzeczywistych potrzeb, tradycji czy zwyczaju miejscowego. Eliminuje się w ten sposób to, co było dotąd przedmiotem silnej krytyki na tle aktualnej ustawy o samorządzie terytorialnym, ustawy która bardzo mocno wiązała organy samorządu co do budowy jego struktury wewnętrznej.

Konsekwentnie też Mała Konstytucja zawiera wprawdzie pewne zasadnicze uregulowania dotyczące sposobu kreowania organów stanowiących władz samorządowych, to jednak te rozwiązania kierunkowe trudno uznać za satysfakcjonujące. Określenie wyborów tych władz przy pomocy trzech tylko przymiotników (powszechność wyborów, ich równość i tajne głosowanie) stanowi niezrozumiałą, stanowczy regres w stosunku do rozwiązań dotychczasowych. Niezbędnym tu jest przymiotnik określający wybory mianem **bezpośrednich i wolnych**. Zwłaszcza zasada wyborów wolnych, przyjęta już w ordynacjach wyborczych z 1991 r., ma swoją wartość nie tylko polityczną. Posiada ona przecież także określoną i dającą się zidentyfikować podwójną nawet wartość merytoryczną. Po pierwsze bowiem zasada wyborów wolnych dotyczy faktycznej wolności decyzji elektorów rozumianej jako absolutna swoboda wyboru jednej spośród co najmniej dwóch alternatyw personalno-programowych, po drugie natomiast dotyczy swobody wystawienia kandydatów, ich nieskrępowanej konkurencji w kampanii wyborczej, konstruowania i przedstawiania szeroko rozumianych programowych propozycji alternatywnych.

Wreszcie z samorządem pojmowanym jako samodzielnie wykonywany zarząd wiąże się kolejny, istotny element będący świadectwem procesu decentralizacji władzy i realnego upodmiotowienia samorządu terytorialnego, tj. tendencji zakładanych przez Małą Konstytucję. Jest to zapis art. 73 ust. 2 dopuszczający możliwość podejmowania przez mieszkańców rozstrzygnięć w drodze referendum. Słabością wydaje się tu użycie kwantyfikatora „lokalne” zwłaszcza, gdy obowiązujące ustawodawstwo zna kilka rodzajów referendów, a kształt przyszłej organizacji terytorialnej państwa nie został jeszcze przesądzony. Zaletą rozwiązania jest lepsze umocowanie instytucji referendum w kontekście realizacji zadań przez samorząd terytorialny.

Oprócz upodmiotowienia prawnego samorządu, w Małej Konstytucji mamy do czynienia z silniejszym i lepszym jego upodmiotowieniem gospodarczo-finansowym będącym przecież w równym, jeśli nie w większym, stopniu podstawą jego efektywnej samodzielności. Mała Konstytucja podkreśla specjalne atrybuty osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego akcentując ich prawo własności i inne prawa majątkowe zwane mieniem komunalnym.

Jednak z problematyką własności i majątku silnie wiąże się zagadnienie finansów lokalnych, które winny być jawne i wyraźnie określone. Artykuł 74 Małej Konstytucji poszerza w porównaniu ze stanem obecnym (art. 47 konstytucji z 1952 r.) zakres pojęcia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, dodając do dochodów własnych i subwencji kategorię dotacji. Brakuje tu, jak sądzimy, doprecyzowania, iż wszelkie dochody tych jednostek powinny pochodzić ze źródeł określonych przez ustawę, zaś by uniknąć nieporozumień i podejrzeń co do proveniencji uzupełnień tych dochodów warto, ażeby sprecyzować, że subwencje i dotacje mają swe źródło w budżecie państwa. Wydaje się też, że ma swoje głębokie uzasadnienie prawne i praktyczne art. 74 ust. 2 Małej Konstytucji gwarantujący źródła dochodów jednostkom samorządu w zakresie realizowanych przez nie zadań publicznych.

Samodzielności i samorządności jednostek samorządu terytorialnego nie podważa art. 75 mówiący o nadzorze, tak nad działalnością własną samorządu, jak i w sprawach z zakresu zadań zleconych czyli administracji rządowej. Formuła nadzoru jest tu dość klasyczna. Nadzór ten ma wyeliminować możliwy egoizm środowisk lokalnych wbrew interesom ogólnospołecznym, z drugiej strony pozostawia dość szeroką sferę swobody działania samorządów. Ustawa z 1 sierpnia 1992 r. szczegółowo określa te jednak kryteria nadzoru. W pierwszym wypadku chodzi o kryterium zgodności z prawem, a w drugim ponadto o kryterium celowości. Ustawodawca chyba przedobrzył tu nieco sprawę. Znacznie prościej i słuszniej byłoby te szczegółowe ustalenia odesłać do regulacji ustawowej poprzestając jedynie na konstatacji faktu istnienia nadzoru, wszak podstawą wzajemnych relacji i tak pozostanie prawo, którego twórcą jest parlament.

Reasumując można stwierdzić z całym przekonaniem, że rozdział V tzw. Małej Konstytucji jako jedyny bodaj wychodzi „obronną ręką” z dotychczas prowadzonych w Sejmie prac konstytucyjnych. Jego cała zawartość świadczy o podniesieniu idei decentralizacji państwa do rangi zasady konstytucyjnej. Myślę też, że rozdział ten oddaje trafną tezę, według której „samorząd terytorialny jest wynikiem instynktu samozachowawczego, przy pewnym rozwoju którego człowiek chce stanowić o sobie, a o kwestiach dotyczących jego i sąsiadów, wraz z tymi ostatnimi. Zadośćuczynienie temu popędowi (...) i nadanie powstałemu na tym gruncie związkowi imperium leży w interesie państwa. Potęguje bowiem poczucie łączności obywatela z państwem” (A. Kroński, Teoria samorządu terytorialnego, Warszawa 1932, s. 22 i 24). Oznacza to, że samorząd jest prawem, którego domagają się od państwa jego obywatele, a państwo uznaje to prawo w interesie własnego bytu.

POLSKI SAMORZĄD TERYTORIALNY W ŚWIECIE STANDARDÓW EUROPEJSKICH

1. Historyczne korzenie standardów europejskich

Kształtujące się standardy samorządu terytorialnego korzeniami sięgają dalekiej przeszłości. Samorząd jest wynikiem długiej ewolucji. Początków samorządu terytorialnego dopatrywać się można jeszcze w starożytności. Samorząd ten nie wiąże się jednak ani historycznie, ani pojęciowo z nowoczesną jego postacią¹. Również średniowieczny samorząd stanowy – aczkolwiek wywarł istotny wpływ na kształtowanie się współczesnego samorządu terytorialnego – nie może być uważany za jego poprzednika. Nie może, ponieważ średniowieczne komuny nastawione były na realizację prywatno-prawnych celów. Dbaly o zaspokajanie własnych interesów. Przeciwstawiały je interesom państwa. Nie wykazywały tendencji do realizacji celów publiczno-prawnych, do wykonywania w terenie administracji państwowej.

Dopiero Wielka Rewolucja Francuska i przejście państwa policyjnego w państwo konstytucyjne stwarzają podstawy do powstania nowoczesnego samorządu terytorialnego. Francuska myśl teoretyczna początkowo hołdująca, wywodzącej się z pierwszego okresu Rewolucji, idei odwiecznych i niezbywalnych praw komun wiejskich i miejskich wraz z rozwojem wydarzeń odeszła od upatrywania w gminach organizacji, które powinny pozostawać w takiej samej sytuacji jak obywatele². Dwie krańcowo różne koncepcje modelu gminy z okresu Rewolucji Francuskiej: jedna z gminą kształtowaną na wzór praw naturalnych jednostki oraz druga z gminą całkowicie podporządkowaną państwu wespół z pruskimi reformami ministra von Steina włączającymi mieszczaństwo – znaczącą wówczas siłę społeczną – w proces wykonywania administracji państwowej wywierają istotny wpływ na rozwiązania prawne poszczególnych krajów europejskich³. Kładą podwaliny pod instytucję nowoczesnego samorządu terytorialnego, u podstaw której leży idea udziału społeczeństwa w wykonywaniu administracji państwowej (państwowa teoria samorządu).

Teoria ta przenika do ustawodawstw poszczególnych krajów i w rezultacie już w końcu ubiegłego wieku upowszechnia się instytucja nowoczesnego samorządu terytorialnego, która po dzień dzisiejszy kształtuje system zarządu lokalnego w Europie.

Przez długie lata naszego wieku samorząd terytorialny rozwijał się oddzielnie w poszczególnych krajach. Dopiero w latach czterdziestych pojawiły się pierwsze inicjatywy standaryzacji rozwiązań prawnych dotyczących samorządu. Za ojca tych inicjatyw powszechnie uważa się Adolfa Gassera z jego pracą stworzoną w okresie II wojny światowej „Wolność gminy jako ratunek Europy”⁴. W latach 60-tych powstał zamysł stworzenia Europejskiej Karty Samorządu. W wyniku zalecenia Zgromadzenia Ogólnego Rady Europy nr 615 w 1970 r. powstał pierwszy odrzucony projekt takiej Karty. Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego w brzmieniu aktualnym uchwalono dopiero w 1985 r. Państwa, które ratyfikowały Kartę, są zobowiązane przyjąć minimum 20 z 30 jej postanowień, w tym 10 z „rzedzenia” Karty. Karta stanowi podstawowy dokument umożliwiający standaryzację rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego. Wespół z powszechnie przyjętymi rozwiązaniami wynikającymi z istoty samorządu stanowi wzorzec, do którego można przymierzać rozwiązania prawne poszczególnych państw. Tak też została potraktowana w rozważaniach o polskim samorządzie terytorialnym w świetle standardów europejskich. Uwzględniając fakt, że tematem referatu jest problematyka polskiego samorządu w świetle standardów naszego kontynentu, poza rozważaniami pozostała proklamowana w Rio de Janeiro w 1985 r. światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w zakresie merytorycznym Deklaracja jest w dużej mierze zbieżna z Kartą Europejską.

2. Organizacja terytorialna

Samorząd w Polsce jest – jak dotąd – jednostopniowy. Funkcjonuje na szczeblu gminy. Społeczności ponadgminne nie tworzą terytorialnych związków samorządowych. Nie są prawnie wyodrębnione. Nie mają odrębnej od państwa podmiotowości (osobowości) prawnej.

Taki stan rzeczy nie był wyrazem zamierzonych działań. Stanowił konsekwencję dynamiki zmian polityczno-ustrojowych lat 1989-1990. Konieczność pilnego przeprowadzenia reformy władz lokal-

nych spowodowała, że ustawodawca zdecydował się na budowę samorządu tylko na poziomie gminy. Budowę samorządu na innych poziomach pozostawił otwartą. W przekonaniu tym zdaje się słętuwierdzać nazwa ustawy przywracającej Polsce instytucję samorządu. Nazwa ta brzmi: ustawa o samorządzie terytorialnym, a nie ustawa o gminie czy samorządzie gminnym.

Niezależnie od uwarunkowań wprowadzenia samorządu na jednym poziomie rodzi się pytanie o zgodność tego rozwiązania ze standardami europejskimi. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego nie zawiera w tej mierze wyraźnych wskazań. Nie przesądza o liczbie poziomów, na których samorząd terytorialny winien być budowany.

Regułą we współczesnych państwach zachodnich jest samorząd tworzony na dwu poziomach (gmina-powiat). Tak jest np. w poszczególnych krajach Republiki Federalnej Niemiec⁵. U podstaw tych rozwiązań leży zasada subsydiarności. Niezależnie od tych typowych rozwiązań nie należą do rzadkości przypadki o formalnie lub faktycznie ponadpoziomowej organizacji samorządu (Szwajcaria, Finlandia, Grecja, Turcja)⁶.

Z kolei we Francji mamy do czynienia z trójpoziomowym modelem organizacji terytorialnej samorządu: gmina – departament – region⁷.

Jak z powyższego wynika, unitarna struktura samorządu terytorialnego nie jest wyjątkowym rozwiązaniem i nie narusza przyjętych w Europie standardów. Uwzględniając zaś zaawansowane prace nad utworzeniem samorządu powiatowego oraz odpowiednie postanowienia projektu Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, umożliwiające tworzenie innych obok gminy wspólnot samorządowych, zmierzamy do rozwiązań uznanych w Europie za typowe.

O ile stwierdzenie, że jednopoziomowa struktura samorządu terytorialnego mieści się w standardach europejskich, nie budzi zastrzeżeń, o tyle jawią się wątpliwości w kwestii wewnętrznego podziału terytorialnego gminy. Podnosi się, że pozbawione osobowości prawnej sołectwa i dzielnice (z wyjątkiem dzielnic Warszawy) są ubezwłasnowolnione, a ich samorządność jest iluzoryczna. Sugeruje się sprzeczność tych rozwiązań z przyjętymi standardami europejskimi. Przywołuje się przykłady pojedynczych małych wsi zachodnich, których mieszkańcy tworzą korporacje samorządowe organizacyjnie i prawnie wyodrębnione, porównywalne z naszymi gminami. I tak jest w istocie w szeregu przypadkach, tam gdzie rozdrobnienie terytorialne gmin jest duże (np. we Francji), tyle że tamta wieś ma niewiele wspólnego z naszym sołectwem. Jest odpowiednikiem naszej gminy, a nie sołectwa. Sołectwa i dzielnice są u nas jednostkami pomocniczymi gminy. Ich mieszkańcy nie tworzą wyodrębnionych korporacji samorządowych. Dzieje się tak z woli ustawodawcy, który przewiduje jednostopniową – jak dotąd – strukturę samorządu terytorialnego: gminę. I trudno byłoby tę wolę kwestionować zarówno od strony postanowień Karty Samorządu Terytorialnego, jak i praktyki poszczególnych państw. Zlokalizowanie instytucji samorządu w niektórych państwach na poziomie pojedynczych wsi jest dyktowane historycznie kształtowaną strukturą terytorialną tamtejszego samorządu, zaś wysiłki na rzecz zmiany tej struktury i tworzenia większych organizmów gminnych są powszechne⁸. W tym kontekście polskie rozwiązania trudno byłoby uznać za naruszające standardy europejskie. Zachowany jest także – przewidziany w postanowieniach Karty – obowiązek konsultowania zmian granic jednostek samorządowych z zainteresowanymi społecznościami lokalnymi (art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym).

3. Zadania

Jednym z zasadniczych elementów wyznaczających sytuację ustrojową samorządu jest przekazywany zakres zadań. U podstaw tradycyjnej konstrukcji zadań samorządu terytorialnego leży teoria o własnym i poręczonym zakresie działania gminy. Teoria ta dała dziesiętnastowiecznej nauce prawa – w szczególności niemieckiej – podstawę do długich sporów. W ich wyniku ukształtowała się koncepcja dualistycznego charakteru zadań gminy. Zanim się to stało, w okresie powstawania nowoczesnego samorządu terytorialnego żywe były teorie o naturalnym prawie gminy do swobodnego bytu, prawie tylko uznanym, a nie stworzonym przez państwo. Konsekwencją tego było ograniczenie zadań gminy do zadań własnych i traktowanie zadań poręczonych jako powstałych w wyniku „zniewolenia” gminy do „bezpłatnego” załatwiania pod kontrolą władz rządowych spraw administracji państwowej.

Doktryna europejska przełomu XIX i XX wieku skutecznie rozprawiła się z tymi poglądami. Dowiodła, że z punktu widzenia porządku prawnego zadania samorządu terytorialnego mają zawsze charakter zadań państwowych. Twierdzenia o istnieniu pierwotnych, własnych praw gminy, niezależnych od państwowego porządku prawnego były – używając słów ówczesnego badacza samorządu terytorial-

nego – wpływem fantazji teoretyków prawa natury. Własne zadania gminy nie wpływają z natury gminy, lecz z woli państwowej władzy ustawodawczej.

Aktualnie państwowy charakter zadań samorządu uznaje się powszechnie. Fakt, że gmina realizuje zadania państwa nie budzi zastrzeżeń. Znajduje to odzwierciedlenie w poszczególnych ustawodawstwach zachodnich. Daje temu wyraz również polski ustawodawca. Przyjmując podział zadań gminy na własne i zlecone nie przeciwstawia ich sobie. Traktuje komplementarnie. I aczkolwiek nie stanowi tego *expressis verbis*, to z całokształtu ustawodawstwa samorządowego dość jednoznacznie wynika, że zasada się ono na tzw. państwowej teorii samorządu. W tej materii mieścimy się w przyjętych standardach. Nieco inaczej problem wygląda z regulacjami dotyczącymi konkretnego zakresu działania samorządu. Ustawodawca polski – wzorem innych państw – tworzy generalną formułę zadaniowo-kompetencyjną gminy. Do zakresu działania gminy zalicza wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, ustawowo nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1), a następnie w art. 7 ust. 1 dokonuje ich bogatej egzemplifikacji. Zamykają się one w zasadzie w czterech kategoriach spraw związanych z:

- infrastrukturą techniczną (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna itp.),
- infrastrukturą społeczną (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.),
- porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne itp.),
- ładem przestrzennym i ekologicznym (gospodarka terenowa, ochrona środowiska itp.).

Tak określony zakres działania gminy nie oznacza, że wszystkie sprawy tego zakresu pozostają we właściwości gminy. We właściwości gminy pozostają te, które nie są *expressis verbis* zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Szczegółowy zakres zadań i kompetencji gmin określają zatem przepisy prawa materialnego.

Fakt ustanowienia zasady domniemania kompetencji na rzecz samorządu w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, nie rozwiązuje problemu. We właściwości samorządu pozostaje bowiem istotna część spraw lokalnych. Tymczasem poszczególni ustawodawcy zachodni zaliczają do zakresu działania wspólnot samorządowych „istotną część spraw publicznych” w ogóle (*der wesentliche Teil*)⁹. Tego wymaga Europejska Karta Samorządu Terytorialnego stanowiąc, że powierzone wspólnotom sprawy powinny stanowić zasadniczą część ogółu spraw publicznych (art.3 ust.1). W tym kontekście aktualne ustawodawstwo polskie nie spełnia standardów europejskich. Ani przepisy obowiązującej konstytucji, ani też ustawodawstwa zwykłego nie gwarantują wyraźnie powierzenia wspólnotom samorządowym „istotnej (zasadniczej)” części ogółu spraw publicznych. Problem ten dostrzega natomiast projektodawca Ustawy Konstytucyjnej, (art.72 ust.1), dostosowując regulację prawną w tej materii do scharakteryzowanych wyżej standardów. Jeżeli zatem Ustawa Konstytucyjna wejdzie w życie w projektowanym brzmieniu, a dotychczasowe ustawodawstwo samorządowe zostanie do niej dostosowane, wówczas pozostaniemy w zgodzie z przyjętymi w tym zakresie standardami europejskimi.

Przekazanie wspólnotom samorządowym określonych zadań i kompetencji wymaga – wedle powszechnie przyjętych standardów, znajdujących odzwierciedlenie w Karcie Samorządu – formy ustawy. Ten wymóg został w warunkach polskich spełniony. Czynią mu zadość zarówno odpowiednie przepisy obowiązującej Konstytucji (art.44 ust.1 i 3), ustawy o samorządzie terytorialnym (art.6 ust.1 i art.8 ust.1), jak i projektowane przepisy nowej Ustawy Konstytucyjnej (art.72 ust. 1 i 3). Należy stwierdzić, że ustawodawca polski w pełni respektuje zasadę decentralizacji zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego. Spełnia tym samym postulat działalności wspólnoty samorządowej na własną odpowiedzialność (art.3 ust.1 Karty). Chodzi o to, aby odróżnić przekazywanie kompetencji na zasadzie decentralizacji (trwale na podstawie ustawy) od ich przekazywania na zasadzie dekoncentracji (z możliwością ingerencji w sferę przekazywanych kompetencji).

O ile postulat Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w kwestii decentralizacji (a nie dekoncentracji) zadań publicznych na rzecz samorządu jest przez polskiego ustawodawcę jednoznacznie spełniony, o tyle wątpliwości jawią się przy wymogu prawnego zabezpieczenia „swobody dostosowania sposobu wykonania” zadań zleconych przez administrację rządową (art.4 ust.5 Karty). Problem ten ma w Europie długi rodowód.

Jeszcze do niedawna powszechnie uważano, że gmina jest samodzielna – czy jak to się określało, np. w szwajcarskiej literaturze przedmiotu – autonomiczna, tylko w sferze zadań własnych. W sferze zadań poruczonych gmina zgodnie z tym poglądem była tej samodzielności pozbawiona. Na stanowisku tym stały przez długie lata sądy właściwe w sprawach rozpatrywania skarg o naruszenie przez organy państwowe samodzielności gminy. Sąd, rozpatrując skargę o jej naruszenie, badał

przede wszystkim czy konkretna sprawa należy do własnego czy też poruczonego zakresu działania. Jeżeli sprawa dotyczyła własnego zakresu działania skargę rozpatrywał, jeżeli zaś sprawa dotyczyła zakresu poruczonego, skargę oddalał. W rezultacie gmina pozostawała bezbronna wobec ingerencji organów państwa w sferze zadań poruczonych.

Tak pojmowana samodzielność gminy musiała budzić sprzeciw. Samodzielności gminy nie można bowiem upatrywać tylko w sferze realizacji jej zadań własnych. Fakt, że gmina realizuje część zadań państwa na zasadzie „poruczenia”, nie oznacza, że jest ona wówczas zobowiązana do „ślepego posłuszeństwa”. W tej sferze też może dysponować określonym zakresem samodzielności. Dotyczy to zwłaszcza sposobu stosowania norm prawnych. Konkretyzując ustawy, organy gminy mają możliwość twórczego i samodzielnego ich kształtowania. Ponadto władze gminy są często upoważnione przez państwo do wydawania wykonawczych (uzupełniających) norm prawnych, co również daje im sposobność działalności twórczej. Gminy nie powinny zatem być pozbawione możliwości ochrony prawnej pewnego zakresu samodzielności, istniejącej również w sferze zadań poruczonych. Stąd postulat Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego zagwarantowania społecznościom lokalnym określonego zakresu samodzielności w sferze zadań zleconych. Chodzi oczywiście o sposób realizacji tych zadań, a nie ingerencję w treści i zakres zlecenia. Te muszą pozostać w wyłącznej gestii zleceńodawcy.

Odnosząc ten problem do polskich warunków trzeba stwierdzić, że wyżej zaprezentowany postulat nie znajduje odzwierciedlenia w polskim ustawodawstwie. Brak jest wyraźnych unormowań gwarantujących postulowany zakres samodzielności samorządu w sferze zadań zleconych, zaś praktyka idzie – jak się zdaje – w przeciwnym kierunku. Z istoty zadań zleconych wyprowadza się wniosek o możliwości nieograniczonej ingerencji zleceńodawcy w sferę zadań zleconych. W myśleniu tym utwierdza ustawowy kształt nadzoru w sprawach zleconych (zob. art.95 ustawy o samorządzie terytorialnym).

4. Materialne i prawne środki realizacji zadań

W tej kwestii postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego są stosunkowo szerokie i zdaje się to być w pełni zrozumiałe. O faktycznej pozycji wspólnot samorządowych decydują nie tylko gwarancje formalne. Nie bez przyczyny w literaturze francuskiej samodzielność finansową traktuje się jako niezbędny warunek uznania danej zbiorowości za *collectivité territoriale*¹⁰. Jeszcze dalej idą w swych rozważaniach niektórzy przedstawiciele literatury zachodniemieckiej i szwajcarskiej. Elementem określającym istotę gminy jest ich zdaniem nie tylko formalna samodzielność finansowa, ale jej materialne zabezpieczenie. Bez majątku i stałych wpływów podatkowych nie ma samorządu, tak najkrócej można by oddać myśl przewodnią tych poglądów. Powszechnie stosowane dotacje budżetowe nie załatwiają problemu. Powodują uzależnienie władz gminnych od dotujących organów państwa¹¹. Stąd dość jednoznaczna deklaracja art.9 Karty Samorządu, że społeczności lokalne powinny mieć prawo do posiadania – w ramach narodowej polityki gospodarczej – własnych zasobów finansowych, niezbędnych do wykonania uprawnień i samodzielnego decydowania o ich przeznaczeniu (ust.1), a przynajmniej część z tych zasobów powinna pochodzić z opłat i podatków, których wysokość – w zakresie określonym ustawą – ustalają same społeczności lokalne (ust.3). Wysokość zasobów finansowych wspólnot samorządowych powinna być dostosowana do zakresu zadań (ust.2), zaś źródła własnych wpływów budżetowych zróżnicowane i elastyczne (art.4). Z kolei subwencjonowanie wspólnot samorządowych powinno odbywać się z poszanowaniem ich samodzielności (subwencje ogólne i konsultowanie rozdziałów środków – ust.6 i 7). Ochrona społeczności lokalnych finansowo słabszych wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub rozwiązań równoważnych (ust.5). Dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do narodowego rynku kapitałowego (ust.8).

W świetle zarysowanych standardów finansów lokalnych ustawodawstwo polskie zdaje się tylko w części odpowiadać wymaganiom Karty. Spełniony został postulat o posiadaniu własnych zasobów finansowych gminy i samodzielnym decydowaniu o ich przeznaczeniu. Część zasobów pochodzi – tak jak chce Karta – z opłat i podatków lokalnych. Subwencje przyznawane są na podstawie względnie zobiektywizowanych kryteriów. Jednak nawet w tych przypadkach ustawodawca polski spełnia wymogi Karty zaledwie na poziomie minimum. Jeżeli przeanalizujemy rozwiązania prawne dotyczące gestii podatkowej gminy to, okaże się, że samodzielność gminy jest w tym zakresie poważnie ograniczona. Samodzielności tej nie sprzyja też prymat dotacji celowych nad ogólnymi. Jeżeli do tego oddamy brak rozwiązań uznanych za standardowe w tej materii takich jak ochrona społeczności lokalnych słabszych finansowo czy zróżnicowanie i elastyczność wpływów budżetowych w zależności od aktualnych zadań, to obraz finansów lokalnych w Polsce rysuje się jako odbiegający od standardów europejskich. Jest on przedmiotem oddzielnego referatu i nie będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Wyposażenie wspólnot samorządowych środki materialne – aczkolwiek bardzo ważne – nie jest wystarczające do skutecznej realizacji zadań samorządu. Konieczne są odpowiednie środki prawne. Co prawda Europejska Karta Samorządu Terytorialnego środków tych wyraźnie nie określa, to jednak pośrednio na nie wskazuje, zaś poszczególne ustawodawstwa krajowe szczegółowo je normują. Do środków tych należą: akty normatywne, akty indywidualne oraz akty o charakterze cywilnoprawnym. Szczególną rolę poszczególne ustawodawstwa krajowe przypisują lokalnym aktom normatywnym. Do najczęściej spotykanych aktów tego typu należą: statuty organizacyjne, regulaminy gminne, uchwały budżetowo-finansowe i uchwały podatkowe. Znaczna część ustawodawstw zachodnich określa je wspólną nazwą statuty gminne (samorządowe). Ich wspólną cechą jest w dużej mierze samoistne (a nie wykonawcze) rozstrzyganie o określonych kwestiach. Są one istotnym instrumentem kształtującym rzeczywistość lokalną i jako takie stanowią standardowe rozwiązania europejskich systemów prawnych.

Rozwiązania polskie odbiegają od tych standardów. Co prawda ustawodawca polski również przewiduje możliwość posługiwania się aktami normatywnymi przez władze samorządowe, ale są to z reguły akty o charakterze stricte wykonawczym. Przepisy art.40 ust.1 naszej ustawy o samorządzie terytorialnym wyraźnie stanowią, że gmina może wydawać przepisy prawa powszechnie obowiązujące tylko na podstawie upoważnień zawartych w ustawach. Zobowiązuje tym samym do powoływania się na te upoważnienia w stanowionych aktach prawnych.

Upoważnienie do stanowienia przepisów gminnych może mieć charakter szczegółowy lub ogólny.

Regułą jest upoważnienie konkretne – zawarte w przepisach ustaw szczególnych, normujących poszczególne dziedziny stosunków społecznych: prawie budowlanym, wodnym, lokalowym itp. Ustawy te określają organ właściwy do wydania konkretnego aktu, materię będącą przedmiotem regulacji oraz w większym lub mniejszym zakresie kwestie proceduralne, związane z wydaniem aktu. Przedmiotem regulacji przepisów gminnych, wynikających z upoważnień zawartych w ustawach szczególnych, mogą być wszystkie sprawy pozostające we właściwości samorządu. Decyzje, które z tych spraw mogą stać się przedmiotem regulacji prawnej w gminie, pozostają w gestii ustawodawcy. Ustawodawca decyduje o konkretnym i praktycznym (a nie potencjalnym) przedmiocie przepisów gminnych. Najogólniej rzecz ujmując, przedmiotem prawa gminnego stanowionego na podstawie ustaw szczególnych mogą być: konkretyzacja regulacji ustawowej, wprowadzenie rozwiązań stanowiących przedmiot regulacji ustawowej oraz przyjęcie odmiennego niż w ustawie uregulowania określonej sprawy (oczywiście w granicach upoważnienia).

Samoistnie (bez konkretnego upoważnienia ustawowego) gmina może wydawać przepisy powszechnie obowiązujące tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (przepisy porządkowe). W pewnym stopniu za samoistną działalność prawotwórczą uznać można wykonanie przepisów art.40 ust.2 ustawy o samorządzie terytorialnym pozwalających na samodzielne, bez powoływania się na przepisy prawa materialnego, kształtowanie wewnętrznego ustroju gminy, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Uwzględniając stosunkowo wąski zakres upoważnień do uwzględnienia samodzielnego stanowienia przepisów gminnych (art.40 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie), stopień samodzielności gminy w stanowieniu prawa ocenić należy jako niewspółmiernie niski w stosunku do zadań gminy. Można odnieść wrażenie, że ustawodawca, konstruując formułę zadaniowo kompetencyjną rad na miarę konstytucyjnej roli samorządu, zatrzymał się "w pół drogi" w zakresie wyposażenia jego organów w możliwość realizacji zadań przy pomocy tak istotnego instrumentu jak przepisy prawa powszechnie obowiązujące. Nie idzie tu oczywiście o postulat autonomii prawotwórczej gminy, idzie o to, że można było podjąć próbę rozszerzenia zakresu ogólnego upoważnienia do stanowienia prawa gminnego w sprawach o charakterze stricte lokalnym, tak jak to się dzieje w szeregu państw zachodnich.

5. Organizacja władz

Leżąca u podstaw klasycznej instytucji samorządu terytorialnego idea wykonywania administracji państwowej przez społeczność lokalną powodowała, że terytorialne związki samorządowe od zarania swych dziejów nastawione były na rozstrzyganie spraw w formie demokracji bezpośredniej. Rozrost i komplikacja zadań, wzrost liczebności osobowej tych związków, wreszcie zmiany w politycznym mechanizmie wykonywania administracji spowodowały, że nawet na szczeblu gminnych związków samorządowych zdecydowaną przewagę zyskują instytucje demokracji pośredniej. We współczesnej dobie nie ma odwrotu od demokracji przedstawicielskiej. Charakterystyczny jest w tej mierze pogląd autora ze Szwajcarii, kraju przywiązującego do instytucji demokracji bezpośredniej szczególną wagę: "Im trudniejsze i bardziej skomplikowane stają się problemy, przed którymi staje nasze małe

państwo, tym bardziej jesteśmy zdani na prowadzącą naród, zdolną do czynu, odpowiedzialną reprezentację¹². Demokracja bezpośrednia nie jest już we współczesnej literaturze zachodniej traktowana jako forma z istoty swej wyższa od demokracji przedstawicielskiej. Przyjmuje się, że w konkretnych warunkach demokracja bezpośrednia może być mniej „demokratyczna” od przedstawicielskiego sposobu wykonywania władzy.

Rozstrzygnięcia podejmowane w systemie demokracji bezpośredniej są bardziej narażone na możliwość manipulacji ze strony bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciem, niż w systemie demokracji przedstawicielskiej. W sytuacji skomplikowanych rozstrzygnięć łatwiej jest wywierać presję na decyzje podejmowane w ramach demokracji bezpośredniej niż demokracji przedstawicielskiej. Przedstawiciele, zobowiązani poprzez wybór, do rzetelnego rozpatrywania projektów rozstrzygnięć, stanowią znacznie trudniejszy podmiot nacisku. Często zastosowanie demokracji przedstawicielskiej jest korzystniejsze dla społeczeństwa niż kurczowe trzymanie się demokracji bezpośredniej. Podstawowy problem „rzeczywistej” demokracji tkwi – zdaniem W.Kägi – nie w rozbudowie instytucji demokracji bezpośredniej, a w optymalnym połączeniu tej demokracji z przedstawicielstwem¹³. Bez sprawnych organów przedstawicielskich nie może dobrze funkcjonować demokracja bezpośrednia. Nie ma nowoczesnej demokracji bez przedstawicielstwa. I taki jest standard europejski, znajdujący wyraz w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (art.3 ust.2).

Konkluzji tej hołduje polski ustawodawca. Ustawa o samorządzie kreuje przedstawicielski sposób wykonywania władzy w gminie. Demokrację przedstawicielską traktuje jako regułę. Referendum jest wyjątkiem od tej reguły. Tym niemniej społeczności lokalne mogą zeń korzystać w szerokim zakresie. Co prawda referendum obligatoryjne może być zwoływane tylko w dwóch kategoriach spraw: samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji (art.12 ust.1), ale referendum fakultatywne może być przeprowadzone w każdej sprawie ważnej dla gminy (art.12 ust.2). Zakres przedmiotowy referendum jest zatem praktycznie nieograniczony. Oznacza to możliwości korzystania z tej instytucji w zakresie znacznie wykraczającym poza przyjęte standardy europejskie. W innych krajach (poza Szwajcarią) referendum może być zwołane tylko w sprawach określonych przez ustawy. Rejestr tych spraw jest z reguły wąski. Zdecydowana większość rozstrzygnięć zastrzeżona jest do właściwości organu uchwałodawczego. Jest nim z reguły rada gminy. Niekiedy jest nim Zgromadzenie Gminy (ogół uprawnionych do głosowania obywateli). Zgromadzenie to – w zależności od przyjętego systemu organizacji wewnętrznej gminy – albo bezpośrednio pełni funkcję organu uchwałodawczego, albo jest zwoływane w celu powołania (wyboru) przedstawicielskiego organu uchwałodawczego¹⁴.

Do kompetencji organu uchwałodawczego przepisy poszczególnych konstytucji oraz ustaw gminnych rezerwują ważniejsze sprawy gminy. Zakres tych spraw jest różny w poszczególnych państwach. Zawsze jednak do organu uchwałodawczego należy uchwalenie budżetu, przyjmowanie sprawozdań z działalności władz gminnych oraz uchwalanie podatków. Do jego kompetencji zastrzeżony jest także wybór władz wykonawczych oraz nadzór nad ich działalnością. Ponadto do właściwości tego organu należy szereg innych spraw takich, jak udzielanie zezwoleń na zaciąganie pożyczek, prowadzenie procesu itp.

Również nasz ustawodawca przewiduje przedstawicielski organ: radę gminy. Ustawodawca określa ją mianem organu stanowiącego i kontrolnego. Rada jest organem o kompetencji generalnej. Należą do niej wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Nie należą do niej zatem jedynie te sprawy, które ustawa o samorządzie oraz inne ustawy *expressis verbis* wyłączają z jej kompetencji. Rozwiązanie to oznacza, że sama rada decyduje o tym, co pozostawia we własnym zakresie działania, a co przekazuje innym podmiotom (zarządowi, kierownikom jednostek organizacyjnych gminy). Czyni to w statucie gminy. Rozwiązanie to jest zgodne zarówno z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, jak i praktyką szeregu państw zachodnich.

O ile w przypadku organu uchwałodawczego można mówić o uniwersalnych zasadach jego organizacji i funkcjonowania, o tyle w przypadku organu wykonawczego trudno takowe dostrzec. Rozwiązania przyjmowane przez poszczególne kraje są wysoce zróżnicowane. Inaczej sytuuje się organ wykonawczy w Republice Federalnej Niemiec, inaczej w Szwajcarii, a jeszcze inaczej we Francji. W RFN i Szwajcarii poszczególne kraje (kantony) przyjmują odrębne rozwiązania. W rezultacie trudno byłoby je opisać. Można co najwyżej zastosować określone klasyfikacje uwzględniające typowe rozwiązania. W RFN np. wyróżnia się cztery modele organizacji gminy z organem wykonawczym o silnej samodzielnej pozycji, aż po przyjęcie zasady generalnej właściwości rady we wszystkich sprawach gminy i tym samym słabej pozycji organu wykonawczego tylko wykonującego uchwały rady samoistnych kompetencji. Podobnie w Szwajcarii. Z kolei we Francji przyjęto zasadę silnej i w przeciwieństwie do RFN i Szwajcarii, wyłącznie monokratycznej struktury organu wykonawczego (mer). Nasz

ustawodawca nie hołduje żadnemu z przyjętych w świecie modeli. Przyjmuje własne rozwiązania. Jeżeli jednak doszukiwalibyśmy się jakichś analogii, to pozycja prawna naszego organu wykonawczego i jego aparatu pomocniczego jest bliska tym rozwiązaniom niemieckim, które przewidują słabszą pozycję organu wykonawczego w stosunku do rady.

Wobec założenia, że w tej mierze nie ma potrzeby tworzenia jednolitych zasad (standardów) wystarczające będzie, jeżeli struktura władz (łącznie z aparatem pomocniczym) nie będzie naruszała samej istoty samorządności. Takie stwierdzenie jest w pełni uprawnione.

O skuteczności i efektywności realizacji zadań w jeszcze większym stopniu niż środki materialne i prawne przesądzą ludzie. W związku z tym Karta zobowiązuje do statutowego zapewnienia radnym swobodnego wykonywania ich funkcji (art.7) łącznie z wyrównaniem finansowym kosztów poniesionych w trakcie wykonywania funkcji (zapłatą za wykonaną pracę lub ekwiwalentem za utracone wynagrodzenie). Z kolei w odniesieniu do pracowników samorządowych Karta stawia wymóg wysokich kwalifikacji zawodowych (art.6 ust.2) odpowiednio materialnie docenianych (płaca, awans zawodowy, szkolenie). O ile w tym drugim przypadku polskie gminy mogą wprowadzić do statutu wymagane postanowienia (gorzej z ich realizacją), o tyle w tym pierwszym nie mają takich możliwości. Kwestię utraconych zarobków przesądza ustawodawca (diety i zwrot kosztów podróży służbowych – zob. art.25 ust.4 ustawy o samorządzie terytorialnym). W tej mierze mamy zatem do czynienia z regulacją wyraźnie sprzeczną ze standardami europejskimi.

Struktury administracyjne, zgodnie z wymogami Karty, powinny być adekwatne do zadań społeczności lokalnych i samodzielnie przez nie kształtowane. Samodzielność ta może być ograniczona tylko ustawą (art.6). W tym kontekście rozwiązania polskie zdają się odpowiadać wymogom Karty. Gmina w Polsce może w statucie swobodnie kształtować zarówno strukturę terytorialną (podział na sołectwa), jak i strukturę władz. Oczywiście może to czynić w ramach reguł ustanowionych przez ustawę. W tej sytuacji nawet obowiązek uzgadniania projektu statutu gminy powyżej 300 tys. mieszkańców z Prezesem Rady Ministrów (art.3 ust.2 ustawy o samorządzie terytorialnym) jest zgodny z wymogami Karty. Jest zgodny, ponieważ znalazł zakotwiczenie w ustawie¹⁵.

6. Nadzór

Nadzór nad samorządem budzi w praktyce szczególne zainteresowanie. W instytucji tej upatruje się zagrożenia dla samodzielności gminy. Nierzadko podnosi się, że polski model nadzoru nad samorządem jest restrykcyjny i wymaga zmian, że nie przystaje do rozwiązań europejskich. Ustosunkowując się do tych zarzutów, ustalić należy zestaw podstawowych standardów z tego zakresu. Zamyka się on w czterech podstawowych zasadach, sprowadzających się do:

- 1) ustawowych podstaw nadzoru z zakotwiczeniem w Konstytucji włącznie,
- 2) ustawowe określenia zakresu i kryteriów nadzoru,
- 3) wskazania konkretnych środków nadzoru i wyraźnego określenia warunków ich stosowania,
- 4) sądowej kontroli zastosowanych środków nadzoru.

Europejska Karta Samorządu terytorialnego „dorzuca” do tego zestawu wymóg zachowania proporcji pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu nadzoru, a znaczeniem przedmiotu ochrony.

Trzeba *expressis verbis* stwierdzić, że ustawodawstwo polskie czyni zadość tym wymogom. Mamy do czynienia z konstytucyjną (zob. art.44 ust.2 Konstytucji) regulacją nadzoru nad samorządem, znajdującą konkretyzację w przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym (zob. rozdz.10 ustawy), ustawowo określonymi podmiotami nadzorującymi (Prezes RM, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe) i kryteriami tego nadzoru (legalność w sprawach własnych + celowość w sprawach zleconych), a także wyraźnie określonymi środkami nadzoru i warunkami ich stosowania (zob. art. 91-97 ustawy o samorządzie). Nawet dodatkowy wymóg Karty Samorządu Terytorialnego uznać można za spełniony w świetle wymogów, jakie ustawodawca polski wymaga przy stosowaniu najostrzejszych środków nadzoru (zob. np. warunki ustanowienia zarządu komisarycznego – art.97 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Reasumując: polski model nadzoru nad samorządem terytorialnym mieści się w przyjętych standardach europejskich. Nie stanowi zagrożenia dla samodzielności samorządu¹⁶. Jest instrumentem ochrony tej samodzielności. Powoduje, że organy administracji rządowej mogą wkraczać w działalność komunalną tylko wówczas, gdy prawo im na to dozwala. W sprawach własnych jest to możliwe tylko wówczas, gdy samorząd narusza prawo.

7. Wnioski końcowe

Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej wyrasta z dorobku teorii i praktyki samorządu europejskiego. Powrót do instytucji samorządu po 40 latach jej nieobecności potraktowany został

w kategoriach racji stanu. Samorząd uznany został za podstawę nowego porządku społecznego. Zdając sobie sprawę z ogromu zadań związanych z tak szybkim tempem budowy samorządności lokalnej, podjęta została decyzja o budowie samorządu tylko na szczeblu gminy. I jest ona zgodna ze standardami europejskimi. Jednopoziomowy model samorządu terytorialnego nie jest w Europie wyjątkiem.

Terytorialne związki samorządowe powstały w Polsce z mocy prawa z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Mamy zatem do czynienia z powszechnie w Europie stosowanym ustawowym trybem tworzenia samorządu terytorialnego tyle, że polski samorząd nie powstaje w granicach, kształtowanych w długim procesie rozwoju. W okresie PRL granice gmin były wielokrotnie zmieniane i to na tyle, że w niewielkim stopniu przypominają gminy samorządowe II Rzeczypospolitej. Współczesnemu ustawodawcy działającemu pod naporem czasu nie pozostało nic innego jak stworzyć terytorialne związki samorządowe w granicach dotychczasowych gmin. Próba racjonalizacji podziału terytorialnego musiałaby istotnie odsunąć w czasie przeprowadzoną reformę. Rezygnując z nowego podziału terytorialnego, ustawodawca stworzył możliwość dokonywania korekt w tym podziale. Kompetencje w tym zakresie powierzył Radzie Ministrów i Prezesowi Rady Ministrów z tym, że decyzja w sprawie korekt terytorialnych wymaga – zgodnie zresztą z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – konsultacji z mieszkańcami.

Uznając, że zarówno samorząd terytorialny, jak i administracja rządowa, wykonują zadania publiczne (państwowe), ustawodawca nie przeciwstawia samorządu państwa. Zrywa z teorią naturalnych, niezwykłych praw gminy. Daje wyraz pogładowi, że gmina jest tworzona po to, aby wykonywać zadania państwa (sprawować administrację państwową), ale w przeciwieństwie do organów administracji rządowej w sposób samodzielny (zdecentralizowany). Przyjmuje klasyczne rozumienie samorządu. Konsekwencją tego jest podział zadań gminy na własne i zlecone. Cechą charakterystyczną polskiego ustawodawstwa jest próba niezwykle wyraźnego, precyzyjnego podziału zadań. W rezultacie na gruncie polskiego ustawodawstwa nie do przyjęcia jest pogląd o zacieraniu się różnic między zadaniami własnymi i zleconymi, a w konsekwencji o braku możliwości wyraźnego rozgraniczenia zakresu działania. Wyraźne i jak najszersze określenie zadań własnych to filozofia ustawy o samorządzie. Zadania te odnoszone są jednak tylko do spraw (publicznych) o znaczeniu lokalnym. Zabrakło rozmachu właściwego ustawodawstwom zachodnim i powtórzonego w Karcie Samorządu Terytorialnego, aby do właściwości samorządu zastrzec istotną część spraw publicznych w ogóle, a nie tylko spraw lokalnych. Rozwiązanie to byłoby tym bardziej uzasadnione, że dyktowane dotychczasową sytuacją. Stanowiłoby reakcją na imperialne zapędy administracji rządowej. W tej atmosferze walki o prawa samorządu dostrzec trzeba inne niebezpieczeństwo: możliwość obarczania samorządu nadmiarem zadań, a jak dowodzą doświadczenia szeregu państw, niebezpieczeństwo to jest w pełni realne.

Cechą charakterystyczną polskiego samorządu terytorialnego jest stosunkowo szeroki zakres demokracji bezpośredniej. Co prawda ustawodawca jako regułę przyjmuje przedstawicielski sposób wykonywania władzy w gminie to jednak w szerokim zakresie dopuszcza instytucję referendum. Przewiduje instytucję referendum obligatoryjnego i fakultatywnego. O ile referendum obligatoryjne jest podmiotowo ograniczone, o tyle referendum fakultatywne może być przeprowadzone w każdej sprawie „ważnej dla gminy” (m.in. na wniosek mieszkańców — 1/10 uprawnionych do głosowania). W rezultacie uzasadnione zdaje się być twierdzenie, że ustawodawca polski wprowadza demokrację bezpośrednią w zakresie znacznie szerszym niż szereg ustawodawstw zachodnich.

Rozwiązaniem odbiegającym od powszechnie przyjętych jest ograniczone „władztwo finansowe polskiej gminy”. Z jednej strony zauważyć można tendencję do szerokiego określania zakresu zadań gminy, z drugiej zaś szczupłość środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań. Stąd też w tym miejscu ograniczyć się należy do uwagi innego rodzaju – filozofii pomnażania dochodów lokalnych. Z ustawodawstwa polskiego bije wiara w to, że gmina jest w stanie, jeśli nie w pełni, to w dużej mierze, zarobić na sobie. W tym celu stwarza się gminie możliwość podejmowania działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Rozwiązanie to istotnie odbiega od stosowanych w innych krajach. Co prawda i tam dopuszcza się możliwość podejmowania takiej działalności, ale dopiero po spełnieniu szeregu warunków. Tymczasem w Polsce gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania użyteczności publicznej praktycznie w zakresie nieograniczonym. Jedynym bowiem ogranicznikiem jest istnienie potrzeb społecznych, a te przy głębokim niezrównoważeniu rynku polskiego istnieją praktycznie zawsze. W warunkach polskich nie ma co prawda obaw o zmonopolizowanie rynku przez gminę, ale inne, szeroko w literaturze opisane – niebezpieczeństwo prowadzenia nieograniczonej działalności gospodarczej przez gminę pozostają aktualne. Przyjmując powyższe rozwiązania

ustawodawca wyszedł na przeciw oczekiwaniom społecznym do prowadzenia przez gminy nieograniczonej działalności gospodarczej. Liczące się grupy społeczne uważają, że tą drogą można zdobyć środki na finansowanie zbiorowych potrzeb. W stanowisku tym zawiera się wywodząca się z przeszłości niewiara w zdolności subwencjonowania gmin przez państwo na poziomie oczekiwanym przez społeczności lokalne. Prezentuje się poglądy, że dochody gminy z podatków łącznie z subwencjami państwa nie wystarczą na zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy. I trudno się tym poglądom dziwić, uwzględniając kondycję finansową budżetu centralnego i ciągle jeszcze niezreformowany system podatkowy, w których podatki lokalne nie odgrywają większej roli. Można się natomiast spodziewać nowelizacji prezentowanego przepisu o działalności gospodarczej gminy w miarę stabilizacji sytuacji gospodarczej państwa i reformowania systemu podatkowego. Wcześniej jednak potrzebna jest zmiana punktu widzenia na pomnażanie dochodów gmin. Dochody te można zwiększać nie tylko poprzez bezpośrednie prowadzenie działalności gospodarczej, ale poprzez tworzenie warunków do jej prowadzenia (zapewnienie sprawnej infrastruktury technicznej, społecznej itp.) i przyciąganie kapitału na teren gminy, a następnie pobieranie podatków.

Mimo odrębności, dyktowanych specyficznymi polskimi warunkami, a także popełnionymi błędami, wprowadzany samorząd terytorialny zachowuje cechy klasycznej instytucji. Generalnie rzecz biorąc, polski model samorządu terytorialnego jest zgodny z wymogami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Nie oznacza to oczywiście, że ustawodawstwo nasze nie wymaga działań dostosowawczych. Dotyczy to w szczególności sygnalizowanych wcześniej ograniczeń: "władztwa finansowego" gminy i samodzielności prawotwórczej władz gminy.

Przypisy

- 1/ Por. J.Panejko: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd.II, Wilno 1934, s.17.
- 2/ Por. m.in.: W.Markow, A.Sobol, *Wielka Rewolucja Francuska 1789 r.*; Wrocław 1984, s.42; G.Sautl: *Histoire des institutions depuis la Revolution franaise*, Paris 1978, a także P.Legendre: *Histoire de LAdministration de 1750 nos jours*, Paris 1968.
- 3/ Szerzej Z.Niewiadomski: *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s.13 i n.
- 4/ I.Lipowicz: *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, Samorząd Terytorialny nr 11-12/1991, s.75.
- 5/ Szerzej: Z.Leoński: *Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w RFN*, Samorząd Terytorialny nr 10/1991, s.18 i n.
- 6/ Por. G.Seele: *Der Kreis aus Europeisches Sicht. Die bergemeindliche Kommunalverwaltung im Spiegel nationalstaatlichen Verwaltungsstrukturen und der europäischen Gemeinschaftspolitik*, Kln 1991, s. 284 i n.
- 7/ Szerzej: D.Pelissonier, J.Perreur: *Polityka decentralizacji administracyjnej we Francji w latach 1950-1983*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny nr 4/1984.
- 8/ Zob. Z.Niewiadomski: *op.cit.*, s.41 i n.
- 9/ I.Lipowicz: *op.cit.*, s.77.
- 10/ Zob. np. J.Rivero: *Droit administratif*, Paris 1977, s.317 i n.
- 11/ Szerzej na ten temat m.in.: H.Letsch: *Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik in der Schweiz*, Bern und Stuttgart 1972 oraz H.Meyer: *Die Finanzverfassung der Gemeinden*, Stuttgart 1964.
- 12/ W.Haller: *Grenzen der direkton Demokratie*, Schweizerische Juristen Zeitung nr 13/1972, s. 273-274.
- 13/ W.Haller: j.w.
- 14/ Chodzi o Szwajcarię.
- 15/ Inaczej I.Lipowicz: *op.cit.*, s.81.
- 16/ O samodzielności gminy w Polsce zob. B.Adamiak i J.Borkowski: *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy oraz T.Rabska: Sądowa ochrona samodzielności gminy*, Samorząd Terytorialny nr 1-2/1991.

Czesław Martysz

SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE I W EUROPIE ZACHODNIEJ (FRANCJA, SZWAJCARIA) – ZAGADNIENIA USTROJOWE

I. Wprowadzenie.

W 1989 r., gdy powstawał projekt ustawy o samorządzie terytorialnym, nie ulegało wątpliwości, iż projekt ten uwzględniać winien nie tylko społeczne oczekiwania w tym zakresie, rozwiązania istniejące w Polsce do roku 1950, ale również rozwiązania istniejące w systemie władz lokalnych w krajach Europy Zachodniej. Tam właśnie, na przestrzeni ostatnich lat zauważyć się dał istotny wzrost znaczenia i wagi organów samorządowych, funkcjonujących zresztą nie tylko na poziomie najniższym (gminnym). Nic zatem dziwnego, że w uchwalonej przez Sejm ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, znaleźć można wiele rozwiązań, w różnym stopniu zbliżonych do przyjętych w Europie Zachodniej. Z drugiej jednak strony, ponad 2-letni okres obowiązywania ustawy pozwolił zauważyć jej mankamenty: wskazują na to choćby dokonane już nowelizacje ustawy, dalsze dyktuje praktyka funkcjonowania organów samorządowych. Rozważając zatem kierunki zmian ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce, wiążących się również z utworzeniem drugiego szczebla samorządowego (powiatu), warto przemyśleć raz jeszcze niektóre rozwiązania w tym zakresie przyjęte we Francji i Szwajcarii, łącznie z krytyczną ich analizą, ograniczoną jednak, ze względu na rozmiary opracowania – do zagadnień podstawowych.

II. Podstawy prawne działania gmin i gwarancje ich istnienia.

Zarówno w Polsce, jak i we Francji podstawę działania gmin jak i gwarancję ich istnienia, stanowi Konstytucja oraz ustawy zwykle o charakterze ustrojowym regulujące całokształt zagadnień związanych z funkcjonowaniem gmin i ich organów. Inne, szczegółowe regulacje zawarte są w poszczególnych ustawach z zakresu prawa materialnego. Zupełnie inaczej sprawa ta wygląda w Szwajcarii, gdzie działalność gmin jest jedną z rzadkich, jeśli nie jedyną dziedziną pozostającą w wyłącznej kompetencji kantonów i kantony nie chcą zrezygnować z tego prawa. Nie istnieje zatem jedna ustawa federalna o charakterze ustrojowym, choć ustawodawstwo federacyjne zawiera kilka aktów odnoszących się do samorządów lokalnych. Gdy idzie natomiast o ustawodawstwo kantonalne, to regulacje tam zawarte różnią się od siebie znacznie, zwłaszcza w zakresie struktury organizacyjnej poszczególnych gmin. Samo istnienie gmin objęte też różną ochroną prawną przeciw naruszeniom ich terytorium, albo likwidacji poprzez podział, połączenie lub wchłonięcie. Najpełniejszą ochronę zapewniają te kantony, których konstytucje wyraźnie gwarantują istnienia gmin poprzez wykaz ich nazw lub podanie ich liczby. W innych kantonach zmiany granic czy likwidacja gminy wymaga zgody właściwego samorządu lub odwołania się do obowiązkowego referendum.

III. Zadania gmin i zakres ich działania.

We wszystkich trzech systemach (pomijając drobne różnice) przewidziano ogólną klauzulę kompetencyjną gmin, co oznacza, że gmina zajmuje się wszystkimi sprawami lokalnymi nie zastrzeżonymi na rzecz innych organów. Tak określony zakres działania łączy się także z pojęciem autonomii gminy rozumianą jako kompetencję udzieloną gminie do wykonywania niezależnie pewnych zadań o charakterze publicznym, w granicach ustanowionych przez Konstytucję i ustawy. Autonomia zatem nie ma nieograniczonego zasięgu: stosuje się liczne ograniczenia wynikające z ogólnego systemu prawnego z uwzględnieniem uprawnień organów nadzorczych.

Szczegółowa analiza porównawcza zadań gmin w omawianych krajach pozwala zauważyć znaczne podobieństwo w tym względzie. W doktrynie zachodniej zadania są przedmiotem różnych klasyfikacji dwudzielnych, ale najbardziej tradycyjnym podziałem jest ich zróżnicowanie na zadania własne i zadania zlecone przez Państwo. Przepisy prawa bardzo często odwołują się do tego podziału, najczęściej jednak nie wchodząc w szczegóły jego rzeczywistego znaczenia. Warto podkreślić, iż podział ten poddawany jest często krytyce, nie umożliwia bowiem w praktyce zdefiniowania co jest w istocie interesem lokalnym, a co ogólnym.

Zastosowanie ogólnej klauzuli kompetencyjnej, postrzegane jest dzisiaj (zwłaszcza we Francji) bardzo krytycznie. O ile bowiem w ustawodawstwie Szwajcarskim (kantonalnym) dostrzec można pewne zróżnicowanie kompetencyjne gmin, to we Francji, podobnie jak w Polsce, wszystkie gminy bez względu na ich wielkość, pod względem kompetencji są sobie równe. Gmina mająca mniej niż 100 mieszkańców, jak i gmina miejska mają te same uprawnienia, nie istnieje bowiem odrębne ustawodawstwo dla gmin wiejskich i miejskich. Podkreśla się, że ta utrzymywana przez lata zasada równości gmin przeszkadza w nowoczesnym zarządzaniu miastami, które winny dysponować szerszymi uprawnieniami i których ustawodawca w obecnych warunkach nie może powierzyć mikro-gminom, gdzie nie ma faktycznych możliwości ich realizacji. Tak samo rozdrobnienie gmin w obrębie aglomeracji miejskich stanowi dodatkowe „upośledzenie” w funkcjonowaniu francuskiego systemu samorządowego. Wydaje się, iż zagadnienie to występuje z całą jaskrawością również w Polsce.

IV. Organizacja gminy.

Podobnie jak w Polsce, w gminach szwajcarskich i francuskich występują dwa podstawowe jej organy: stanowiący i wykonawczy. Funkcję tego pierwszego pełnią pochodzące z wyborów rady gmin, przy czym w Szwajcarii w większości kantonów organem stanowiącym jest ogół mieszkańców gminy (zgrupowanie gminne), a rada gminy jako organ stanowiący – występuje powszechnie jedynie w trzech kantonach. Rozwiązanie to uwzględnia przede wszystkim wielkość gmin i tam, gdzie jest to możliwe, preferowane są formy demokracji bezpośredniej. Odmienne we Francji, gdzie podobnie jak i w Polsce, formy demokracji bezpośredniej przewidziano jedynie w jednostkach pomocniczych gminy np. w osiedlach, dzielnicach.

Skład osobowy rad gmin uzależniony jest od wielkości gminy i kwestie te regulują właściwe ustawy. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, iż gminy polskie odbiegają znacznie swą wielkością terytorialną jak i liczbą ludności zarówno od gmin francuskich jak i szwajcarskich. Obecnie we Francji istnieje 36540 gmin, z których 33000 ma mniej niż 2000 mieszkańców, a 22000 ma mniej niż 500 mieszkańców. Średnio w gminie francuskiej mieszka 150 mieszkańców. Podobnie w Szwajcarii: jest tam 3021 gmin, z których 1365 ma mniej niż 500 mieszkańców, a średnio w gminie mieszka 2100 mieszkańców. Zarówno więc we Francji, jak i Szwajcarii współistnieje szeroko wyrażana zgodność co do uznania niedogodności technicznych rozczłonkowania gmin. Wszelkie próby dokonania zmian w tym zakresie okazują do ponownego postawienia tego problemu z większą ostrością i do zadania sobie pytania: w jaki sposób wzmocnić kompetencje gmin tak, aby móc zbudować podstawowy szczebel samorządu o odpowiednich wymiarach. Zaznaczyć trzeba, iż tak postąpiły inne kraje europejskie: w RFN zmniejszono ilość gmin 3-krotnie, w Belgii prawie 4-krotnie. Jak zaznaczyłem, wyżej próby zmian w tym zakresie są nie powiodły się i Francja wprowadziła w życie ustawy decentralizacyjne opierając się na stanie istniejącym.

Uprawnienia organów stanowiących gmin mieszczą się w zakresie działania gmin i w zasadzie dadzą się ująć w 4 podstawowe grupy: wykonywanie zadań obligatoryjnych (np. z zakresu pomocy społecznej), zarządzanie majątkiem gminy i służbami publicznymi, prowadzenie gospodarki finansowej gminy (uchwalanie budżetu) oraz zarządzanie kadrami urzędniczą (pracownicy samorządowi).

Zasady funkcjonowania organów uchwalodawczych są zbliżone we wszystkich omawianych tu regulacjach. Odnotować natomiast warto nową regulację odnoszącą się do zasad funkcjonowania komisji rady gminy, wprowadzoną we Francji ustawą z 6 lutego 1992 r. o organizacji terytorialnej Republiki. Otóż ustawa ta wyraźnie określa, iż skład komisji powołanych w łonie rady gminy powinien przestrzegać zasady reprezentacji proporcjonalnej i pozwalać na pluralistyczny charakter tej reprezentacji radnych. Dotychczasowe przepisy dawały gminom całkowitą swobodę co do formowania, składu i sposobu funkcjonowania komisji rady, stąd zdarzały się przypadki odsuwania radnych z partii mniejszościowych od udziału w ich pracach. Obecna regulacja błąd ten eliminuje, a rady w gminach powyżej 3500 mieszkańców, są zobowiązane do uchwalenia regulaminu wewnętrznego rady, określającego m. in. prawa radnych mniejszościowych. Obserwując więc polską scenę polityczną wydaje się zasadne rozpatrzenie propozycji wprowadzenia podobnej regulacji.

Ustawa decentralizacyjna z 9 lutego 1983 r., wprowadziła również nową zasadę odpowiedzialności dyscyplinarnej radnych. Otóż radny, który bez istotnego powodu odmawia przyjęcie powierzonych mu przez prawo funkcji, może być zdymisjonowany przez trybunał administracyjny, na wniosek mera. Jeżeli w ciągu jednego miesiąca nie zapadnie w tej sprawie rozstrzygnięcie, mer może wystąpić w tej sprawie do Rady Państwa. Gdy natomiast trybunał administracyjny orzeknie dymisję, radny może w terminie jednego miesiąca złożyć odwołanie do Rady Państwa. Uchylony został natomiast przepis przewidujący możliwość zdymisjonowania radnego, który opuścił trzy kolejne posiedzenia.

Gdy idzie o organy wykonawcze gminy, system przyjęty w Polsce zbliżony jest do systemu szwajcarskiego: jest nim organ kolegialny, z tym że wybierany przez mieszkańców gminy lub radę gminy (kantony frankofońskie). Jego nazwa i skład osobowy jest zróżnicowany w zależności od kantonu, niemniej na jego czele stoi przewodniczący, podobnie jak w Polsce – przewodniczący zarządu. Trzeba też zaznaczyć, iż przewodniczący organu wykonawczego gminy, przewodniczy również zgromadzeniu gminnemu w tych gminach, gdzie nie ma rady gminy, jak i radzie gminy w kantonach romańskich. Wreszcie przewodniczący organu wykonawczego wykonuje szereg funkcji zleconych mu przez rząd kantonalny, stąd odgrywa on często dominującą rolę w gminie.

Z kolei według tradycji prawa francuskiego, władza wykonawcza należy do mera, a więc organu monokratycznego. W wykonywaniu jego funkcji pomagają mu zastępcy, których liczba nie może przekraczać 30% składu rady gminy. Zastępcy nie posiadają uprawnień własnych, a wykonują jedynie czynności przekazane im dyskrecjonalnie przez mera.

Pozycja mera jest szczególna: z jednej strony jest on organem wykonawczym w stosunku do rady gminy, jest przed nią odpowiedzialny i jej składa sprawozdania ze swej działalności. Z drugiej jednak strony, jest on urzędnikiem państwowym i wykonuje z tego tytułu zadania zlecone mu przez państwo. I tak odpowiedzialny jest on za organizację urzędu stanu cywilnego, wyborów, referendum narodowych i spisów ludności, odpowiada za bezpieczeństwo publiczne, stan dróg, obronę cywilną itp. W tym też zakresie mer podlega bezpośrednio prefektowi departamentalnemu.

Szczególna pozycja mera wynika również stąd, iż poza przypadkami zgonu, rezygnacji i rozwiązania rady gminy, w praktyce nie można go odwołać. Jedynie w przypadku powtarzającego się naruszenia prawa, Minister Spraw Wewnętrznych może go zawiesić w czynnościach na czas nie dłuższy niż jeden miesiąc, a dopiero Rada Ministrów – odwołać w drodze dekretu. Regulacja ta odnosi się także do zastępców mera.

Na tle tych uwag o pozycji organów wykonawczych w gminach francuskich i szwajcarskich stwierdzić trzeba, iż ich pozycja jest bardzo stabilna. Poza przypadkami omówionymi wyżej, nie można go odwołać, w każdym razie nie może zrobić tego rada gminy. Wydaje się, iż w ustawie polskiej należałoby zmienić brzmienie art. 18 ust. 4 przynajmniej w taki sposób, by głosowanie nad odwołaniem zarządu lub poszczególnych jego członków poprzedzone było odpowiednią procedurą wyjaśniającą. Potrzebę takiej zmiany uzasadnia praktyka, często bowiem dochodziło do odwołania zarządu przy braku jakichkolwiek zarzutów merytorycznych dotyczących jego działalności.

V. Formy nadzoru nad gminą.

W Szwajcarii organy nadzoru (kantonalne) wykonują swe funkcje bądź z urzędu, bądź na skutek wniesionego środka prawnego przez upoważniony do tego podmiot np. osobę fizyczną. Działając z urzędu stosuje się powszechnie trzy podstawowe środki nadzoru: żądanie informacji, aprobowanie rozstrzygnięć oraz działania interwencyjne. Żądanie informacji wiąże się przede wszystkim z obowiązkiem przesyłania określonych aktów gminy organowi nadzorczemu, który zresztą sam może wykonać „inspekcję” działalności gminy. W praktyce ta działalność inspekcyjna odnosi się w szczególności do działalności finansowo-księgowej gminy. Tryb i zasady przeprowadzania inspekcji określają poszczególne ustawy gminne.

Kantony mają również często prawo zatwierdzania niektórych aktów gminnych, w szczególności gdy idzie o księgowość, pożyczki, czy transakcje dotyczące nieruchomości. Gdy idzie natomiast o działania interwencyjne, to przybierają one postać ostrzeżeń, a gdy te środki nie przynoszą rezultatu – organ nadzoru może dokonać tzw. substytucji częściowej, a więc wykonać działanie zamiast organu gminy, lub nawet substytucji całkowitej – oddanie gminy w zarząd.

Organy nadzoru wykonują swe zadania stosując kryterium legalności lub celowości. Kontrola legalności przebiega na ogół bez większych problemów, kontrola celowości może natomiast doprowadzić, w zależności od jej zasięgu, do znacznego ograniczenia autonomii gminy. Jest ogólnie przyjętym, aby sprowadzać ten typ kontroli do szczególnych przypadków lub dziedzin, tzn. stosować wtedy, gdy oczywisty interes ogólny przeważa nad interesem lokalnym, np. gdy idzie o zagospodarowanie przestrzenne terenu. Zaznaczyć trzeba, iż przypadki naruszenia autonomii gminy są dość dokładnie zdefiniowane w doktrynie prawa i orzecznictwa Sądu Federacyjnego. Zwraca się też uwagę, iż decyzje nadzorcze organów kantonalnych są przedmiotem częstych odwołań do Sądu Federacyjnego, który w swych orzeczeniach określa rodzaj naruszeń autonomii gmin przez organy Państwa. Wreszcie trzeba zaznaczyć, iż samo orzecznictwo sądowe uległo znacznym przemianom, przechodząc od koncepcji ograniczających, do rozwiązań bardziej przychylnych autonomii gmin.

W ustawodawstwie francuskim utrzymuje się podział środków nadzoru na środki odnoszące się do rady gminy i mera oraz odnoszące się do aktów podejmowanych przez organy gminy. Tak więc rada gminy może być zawieszona w swej działalności na okres nie przekraczający jednego miesiąca przez prefekta, który musi o tym niezwłocznie powiadomić Ministra Spraw Wewnętrznych. Środkiem bardziej drastycznym jest rozwiązanie rady dekretem Rady Ministrów. Powyższe środki mogą być zastosowane, gdy rada dopuszcza się istotnych naruszeń prawa, powodujących „paraliż życia administracyjnego” w gminie. Przypadki odwołania mera i jego zastępców omówiłem już wcześniej.

Gdy idzie o kontrolę rozstrzygnięć podejmowanych przez organy gminy, to w tym zakresie ustawy decentralizacyjne wprowadziły daleko idące ograniczenia. Nie występuje zatem już kontrola a priori, a jedynie a posteriori. Tak więc uchwały rady gminy muszą być przesyłane do komisarza w departamencie i mogą być wykonywane z chwilą ich złożenia, pod warunkiem dopełnienia innych formalności, np. ich opublikowania czy urzędowego zawiadomienia. Trzeba zaznaczyć, iż ustawa z 22 lipca 1982 r. umożliwiła również wykonywanie niektórych uchwał rady nawet przed ich przedłożeniem w departamencie, o ile zostały opublikowane czy urzędowo doręczone.

Organ nadzorczy otrzymawszy uchwałę może bądź zawiadomić mera, iż nie przedkłada uchwały sądowi, bowiem nie dopatrył się w niej żadnych uchybień, bądź (gdy stwierdzi, że uchwała narusza prawo) przedłożyć ją sądowi administracyjnemu, który orzeknie co do jej prawidłowości. Jak więc widać, organ nadzoru nie może sam stwierdzić nieważności aktu, a jedynie (w wypadku nabrania przeświadczenia, że dany akt prawo narusza) przesłać go do sądu.

Interesującą formą nadzoru jest nadzór sprawowany przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Ich podmiotowy zakres działania obejmuje nie tylko gminy, ale i inne jednostki publiczne. Pod względem przedmiotowym natomiast, działalność ich obejmuje kontrolę wykonania budżetu, a także wszelkie rozliczenia finansowe dokonywane przez kontrolowane podmioty. Od orzeczeń Regionalnych Izb Obrachunkowych przysługuje apelacja do Izby Obrachunkowej, która (złożona z niezawisłych sędziów) wydaje wyroki. Od tych wyroków przysługuje skarga kasacyjna do Rady Państwa.

VI. Współpraca między gminami.

Zarówno we Francji, jak i Szwajcarii istnieje rozbudowana regulacja prawna obejmująca współpracę między gminami. Współpraca ta oparta jest na zasadach prawa prywatnego (umowy), a także prawa publicznego, realizowana w formach porozumień międzygminnych oraz związków komunalnych. Porozumienie międzygminne ustala formy współpracy dla jednego lub kilku celów, nie ustanawiając przy tym specjalnych struktur (organów) ponadgminnych. Najczęstszymi dziedzinami zastosowania porozumień są: oświata, ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne terenu.

Związek komunalny to zrzeszenie o charakterze publicznym, najczęściej posiadające osobowość prawną, mające na celu wspólne spełnianie jednego lub kilku zadań w interesie publicznym, lecz nie mające uprawnień generalnych. Co interesujące, związki gmin w Szwajcarii znane były już w XIX wieku, ale formalnego uznania w ramach ustawodawstwa kantonálnego doczekały się dopiero niedawno.

Istniejąca w polskiej ustawie o samorządzie terytorialnym regulacja dotycząca związków i porozumień komunalnych nie odbiega w zasadzie od uregulowań zachodnich, choć w praktyce tworzenie tych związków napotyka na szereg trudności. Być może zasadniczą przeszkodą w ich rozwoju są pojawiające się stale tendencje „separatystyczne” w poszczególnych gminach, skierowane na tworzenie się nowych gmin, a mającym swoje źródło w wadliwym podziale terytorialnym dokonanym w 1975 r.

VII. Wybrane pozycje literatury.

1. F. Luchaire, Y. Luchaire, *Le droit de la decentralisation*, Paris 1989.
2. P. Parini, *Institutions et droit administratifs*, Paris 1984.
3. O. Sigg, *Instytucje polityczne Szwajcarii*, Warszawa 1990.
4. J. Meylan, *Le systeme communal en Suisse*, Lausanne 1987.
5. G. Gontcharoff, *La nouvelle organisation municipale*, maszyn. powiel.

KIERUNKI ZMIAN PRAWA SAMORZĄDOWEGO

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym już w tytule zapowiada, że powołany jej przepisami samorząd mieszkańców gminy stanowiących z mocy prawa wspólnotę samorządową nie może zostać ograniczony tylko do tego szczebla. Także art.5 Konstytucji gwarantując udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie zawiera w sobie ograniczeń systemu samorządu tylko do szczebla gminy.

Ograniczeń takich nie można dopatrywać się w przepisach art. art. 43 do 47 Konstytucji poświęconych regulacji istotnych zagadnień gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy te bowiem odpowiadają potrzebom czasu, w którym były formułowane. Zresztą już w tym czasie zdawano sobie sprawę, że struktura samorządowa wymaga dalszej rozbudowy, czego dowodem są przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym wprowadzające organy tego samorządu na szczeblu wojewódzkim w postaci reprezentacji gmin, określonej jako sejmik samorządowy. Zresztą wprowadzenie sejmiku stało się zapewne podstawą zmiany tytułu ustawy w trakcie procesu legislacyjnego, skoro w pierwszym etapie tego procesu ustawa nosiła tytuł ograniczający „ustawa o samorządzie gminnym”.

„Twórcy samorządu gminnego zakładali, że sprawy szczebli pośrednich są na tyle istotną sprawą publiczną (polityczną), że rozwiązań w tej kwestii nie należy narzucać społeczeństwu na samym wstępie przebudowy administracji publicznej. Przebudowę tę więc w pierwszym etapie ograniczono do elementów oczywistych (gmin), resztę pozostawiając do debaty publicznej we właściwym czasie”¹.

Podjęte prace nad zespołem ustaw o samorządzie powiatowym² oraz szeroka dyskusja nad „regionami” świadczą, że ten „właściwy czas” już nadszedł.

Opracowanie niniejsze ma na celu przedstawienie na tle obowiązującego stanu prawnego możliwych kierunków budowy dalszych szczebli samorządu terytorialnego: powiatów i województw.

2. Istniejący system samorządu terytorialnego oparty jest na podjęciu gminy jednolitej, które nie uwzględnia zasadniczych przecieży różnic pomiędzy gminami przede wszystkim z punktu widzenia ich wielkości oraz zdolności realizowania różnorodnych zadań. Już z samej koncepcji samorządu terytorialnego przedstawionej w art.5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego wyprowadzić można wniosek o potrzebie zróżnicowania gmin. Jeżeli według Karty „samorząd terytorialny oznacza prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych... do regulowania i zarządzania... zasadniczą częścią spraw publicznych”, to wydaje się oczywista potrzeba takiego uregulowania statusu gmin, który odpowiada ustawowo określonym możliwościom wykonywania zadań przez określone kategorie gmin. Natomiast gmina jednolita w rozumieniu naszej ustawy o samorządzie terytorialnym powoduje „uśrednienie” zadań i przejęcie ich części przez administrację rządową ogólną i specjalną. Nie jest to korzystne ani dla wspólnot samorządowych tworzących gminy, ani dla ich poszczególnych członków.

Rezultatem obecnego statusu gminy jednolitej jest mozaika „zadań i kompetencji” wynikająca z ich powierzania w drodze porozumień z organami administracji rządowej, a tym samym niepewność mieszkańców, gdzie ich sprawy są załatwiane. Nie przyczynia to autorytetu gminom i ich organom.

Sytuacja ta w znacznym stopniu jest spowodowana wprowadzeniem do ustawy o samorządzie terytorialnym anachronicznego już podziału zadań gminy na własne i zlecone. Podział ten pociągnął za sobą nie tylko potrzebę utworzenia pozakonstytucyjnych rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, ale i powstania tzw. ustawy kompetencyjnej, w której przydzielono organom gmin (a nie gminom, które są samodzielnymi podmiotami wykonującymi zadania publiczne) i organom administracji rządowej „zadania i kompetencje” według całkowicie niejasnych kryteriów. Można wskazać w ustawie kompetencyjnej przepisy przydzielające te same kompetencje zarówno organom gmin, jak i organom rządowej administracji ogólnej.

Ustawowe rozróżnienie własnego i zleconego zakresu działania jest odbiciem samorządowej podmiotowości gminy oraz działalności powierzonej z zakresu administracji rządowej. W obydwu zakresach gmina realizuje zadania określone ustawami, co także jej samorządność ograniczona jest

zastrzeżeniem zawartym w art.6 ust.1 i art.7 ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym, które dopuszcza objęcia przez gminę wszystkich zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów.

Podział zadań gminy na własne i zlecone ma swoje konsekwencje prawne w sposobie określenia zadań, w sposobie ich finansowania, w środkach nadzoru nad ich realizacją, w procedurze odwoławczej od podejmowanych decyzji administracyjnych oraz w odpowiedzialności za te decyzje.

Własny zakres działania gminy określony jest w art.6 ustawy o samorządzie terytorialnym przy pomocy klauzuli generalnej, domniemania kompetencji gminy w sferze zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gmina może te zadania wykonywać według własnego uznania będąc związana jedynie przepisami ustaw, przy czym wyjątki od tej ogólnej kompetencji gminy mogą być dokonywane wyłącznie w drodze ustawowej.

Ta uniwersalność własnego zakresu działania gminy jest jedną z podstawowych cech identyfikacyjnych samorządności. Ustawowe ujęcie zadań własnych w formie klauzuli generalnej ma charakter dynamiczny i pozwala gminie w ramach swego uznania na samodzielne rozstrzygnięcie o zakresie podejmowanej działalności.

Przy podejmowaniu i wykonywaniu zadań własnych gminy nie są związane żadnymi zewnętrznymi wytycznymi³. Sprzeczne z tą zasadą określoną w art.85 ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym działania pod adresem gmin byłyby prawnie nie wiążące i jako takie nieważne. Ustawa dopuszcza jedynie w określonych w niej przypadkach weryfikacyjny nadzór Prezesa Rady Ministrów, wojewody oraz w pewnym ograniczonym zakresie – także sejmiku samorządowego.

W świetle tych uwag uzasadniony jest wniosek, aby do ustawowego określenia statusu gminy wprowadzić zróżnicowanie polegające na wyodrębnieniu trzech ich kategorii: dużych miast np. liczących ponad 100 000 mieszkańców, miast mniejszych oraz gmin o charakterze wiejskim lub miasteczkowym.

Odpowiednio do tego powinny zostać określone ich zadania przy uwzględnieniu – wyrażonej w art.4 ust.3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – zasady subsydiarności (pomocniczości).

Gdyby uznano, że gminy kategorii miast dużych powinny wykonywać określone zadania z zakresu administracji rządowej, to należy to uznać za materię ustawową wykluczając możliwość przekazywania zadań w drodze porozumień pomiędzy zainteresowanymi podmiotami.

3. Przyjęty w ustawie o samorządzie terytorialnym zakres zadań publicznych wykonywanych przez gminy nie obejmuje spraw o znaczeniu ponadgminnym, służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców więcej niż jednej gminy, a zarazem przekraczających możliwości gminy czy związku międzygminnego. Te zadania obecnie są rozproszone pomiędzy różne podmioty i dlatego wykonywane w sposób niezadawalający lokalne społeczności, bądź w ogóle nie wykonywane. Powinny one zostać powierzone powiatom jako jednostkom samorządu lokalnego II stopnia.

Jako zadania publiczne o charakterze ponadgminnym należy traktować zadania, które zgodnie ze swoją naturą nie poddają się regulacji na szczeblu gminy i nie odpowiadają zdolności realizacyjnej gminy, które wykraczają poza obszar gminy i w swej istocie są niepodzielne.

Przy takim pojmowaniu zadań samorządu powiatowego jego funkcje będą funkcjami komplementarnymi i wyrównawczymi w stosunku do funkcji publicznych samorządu gminnego.

Pozostawiając ustalenie zakresu zadań gmin przyjęto w ustawie o samorządzie terytorialnym w formie klauzuli generalnej nie można przyjąć takiej samej metody ustalenia tego zakresu na szczeblu powiatu. Zadania samorządu powiatowego powinny zostać określone w ustawie w sposób wyczerpujący, aby nie dopuścić do powstawania luk kompetencyjnych bądź krzyżowania lub pokrywania się zadań obydwu szczebli samorządu.

Określone wyczerpująco zadania powiatu na obszarze dużych miast wyłączonych z tych nowych (a właściwie przywróconych, bo istniejących do roku 1975) jednostek powinny zostać powierzone samorządowi tych miast. W ten sposób⁴ powiaty będą mogły działać dla scharakteryzowanych zadań ponadgminnych obok dużych miast wypełniających zadania publiczne z jednej strony na podstawie klauzuli generalnej domniemania prawnego własności, a z drugiej strony zadania przewidziane dla samorządu powiatowego.

Stosownie do art.4 ust.5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego odpowiedniemu organowi samorządu powiatowego (a nie powiatowi jak w przypadku gminy) w drodze ustawowej będą mogły

zostać powierzone odpowiednio do zasady pomocniczości konkretne zadania z zakresu administracji rządowej I Instancji.

Według przygotowanego przez Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego projektu ustawy o samorządzie powiatowym powiat jako ponadgminna jednostka samorządowa ma posiadać osobowość prawną i w związku z tym wykonywać inne niż gmina zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Przy tym projekt ustawy nie przewiduje dla powiatu żadnych uprawnień kontrolnych ani nadzorczych w stosunku do gmin, których zakres działania nie tylko nie powinien ulec ograniczeniu, ale skutkiem proponowanej likwidacji rejonowych organów rządowej administracji ogólnej i jednoczesnej racjonalizacji określenia kompetencji gminy ulegnie rozszerzeniu. Prócz tego w projekcie przewidziano pozostawienie gminom, a nie przejmowanie przez powiaty tych zadań, które już obecnie jako zadania ich są na tym szczeblu wykonywane. Tymi zadaniami mają być:

- budowa i utrzymanie dróg,
- usługi komunalne w zakresie wodociągów, grupowych oczyszczalni ścieków, wspólnych wysypisk i zakładów utylizacji odpadów, zakładów transportu zbiorowego oraz zaopatrzenia w energię,
- ewidencja, pomiary i rozgraniczanie gruntów,
- nadzór architektoniczno-budowlany.

Zgodnie ze wspomnianą już proponowaną zasadą taksatywnego określenia zadań publicznych powiatu projekt wylicza szczegółowo w 14 punktach owe zadania, będące obecnie w gestii rejonowych i wojewódzkich organów rządowej administracji ogólnej, a także zadań niektórych organów rządowej administracji specjalnej, jak np. szkolnictwo ponadpodstawowe i specjalne, szkolnictwo artystyczne, nadzór: weterynaryjny, w zakresie prawa wodnego, ochrony środowiska i przyrody, oraz ochrona porządku publicznego, ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa, czy zapobieganie klęskom żywiołowym i likwidacja ich skutków. W projekcie pojawia się wreszcie nowe zadanie, jakim jest organizowanie kas oszczędności, jako instytucji samorządowych.

W projekcie proponuje się określenie starosty jako organu samorządowego, przy czym w dyskusji nad projektem wysuwana jest propozycja rozważenia współdziałania wojewody przy wyborze kandydatury na to stanowisko przedstawianej radzie powiatu, która ma wyboru dokonywać.

Jak już wspomniano, starości w drodze ustawowej będą mogły być powierzone zadania z zakresu administracji rządowej, jako organowi I Instancji.

Projekt proponuje wyłączenie dużych miast np. liczących powyżej 100 000 mieszkańców z powiatów i powierzenie im zadań podwójnych: zadań gminy określonych ustawą o samorządzie terytorialnym, oraz zadań powiatu określonych ustawą o samorządzie powiatowym. Podwójna w tych miastach będzie naturalnie rola i zakres uprawnień organów samorządowych tj. rady miejskiej, zarządu miasta i prezydenta miasta. Złe doświadczenia z przeciągającą się komunalizacją mienia gminnego skłaniają do zaproponowania w ustawie wprowadzającej samorząd powiatowy znacznie uproszczonego trybu wyposażenia powiatów w mienie niezbędne do realizacji ich zadań.

4. Osobne zagadnienie stanowi regulacja gospodarki finansowej samorządu. W obecnym stanie prawnym istnieje prowizoryczne rozwiązanie w postaci przedłużonej na rok 1992 ustawy o dochodach i subwencjonowaniu gmin z roku 1991. Rozwiązanie to jest krytykowane zarówno przez gminy, jak i ich krajową reprezentacją. Sytuacja ta jest przed wprowadzeniem samorządu powiatowego o tyle korzystna, że można przygotować projekt nowej ustawy o finansach samorządu obejmującej obydwa jego szczeble w sposób łączny, a tym samym dobrze skoordynowany.
5. W obecnym ustroju zarządu terytorialnego występuje — i po utworzeniu powiatów będzie nadal występować ewidentny brak organizacji pośredniej pomiędzy obydwoimi szczeblami samorządu lokalnego i szczeblem państwa. Luki tej nie wypełnia dzisiejsze województwo będące w swej istocie jednostką zdekoncentrowanej administracji rządowej bez jakiegokolwiek partycypacji społecznej. Zauważono już, że powstanie samorządu terytorialnego w paradoksalny sposób spowodowało nasilenie działań centralizacyjnych w administracji rządowej. Przykładem jest utworzenie jednocześnie z samorządem gminnym rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, które przejęły zadania należące poprzednio do organów gminy. Powstaniu samorządu terytorialnego towarzyszy powstawanie licznych nowych organów administracji specjalnej (inspekcje ochrony środowiska, aparat ochrony przyrody, kuratoria oświaty prowadzące szkoły ogólnokształcące należące dawniej do organów gminy — i wiele innych).⁵

Działający na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym sejmik samorządowy posiada niezwykle ograniczone kompetencje będąc prawie wyłącznie reprezentacją gmin wobec organów administracji rządowej stopnia wojewódzkiego.

Sytuację jego charakteryzuje brak osobowości prawnej i związany z tym brak własnych dochodów i utrzymywanie się z dobrowolnych prawie składek gmin. Do słabości samorządu przyczynia się także nieuregulowana sytuacja prawna reprezentacji krajowej gmin uznanej zresztą oficjalnie tylko w prawie budżetowym i tymczasowej ustawie o dochodach i subwencjonowaniu gmin. Wypełnieniu wskazanej luki organizacyjnej pomiędzy jednostkami samorządu a państwem powinno służyć województwo jako samorządowa korporacja terytorialna, a zarazem podmiot o pełni zdecentralizowanej administracji państwa.

6. Uchwalona przez Parlament Europejska „Karta Regionalizacji” 6 określa w art.1 ust.1 regiony (w naszym kraju tę rolę powinny pełnić przyszłe, duże województwa) jako obszary lub kompleksy obszarów stanowiących wyraźne jednostki geograficzne, których ludność wyróżnia się określonymi, wspólnymi elementami. Tymi wspólnymi elementami według art.1 ust.2 Karty są m.in.: język, kultura i tradycja historyczna. Instytucjonalizacja regionów zastrzeżona jest do kompetencji państwa (art.3 Karty).

W Karcie przewiduje się istnienie jako organów regionalnych: zgromadzenia regionalnego z uprawnieniami do stanowienia prawa (art.6) oraz prezydialnego organu regionalnego z zadaniami wykonawczymi i administracyjnymi (art. 6 i 8).

Na szczególną uwagę zasługuje art.14, który – opierając się na zasadzie pomocniczości – zaleca uwzględnienie jej przy dokonywaniu podziału zadań w państwie i sytuuje regiony jako ogniwo pomiędzy szczeblem państwa i szczeblem samorządu terytorialnego.

Regiony zatem powinny realizować w szerokim zakresie kompetencje państwowe, a z drugiej strony zaleca się w Karcie w równie szerokiej mierze przekazywanie uprawnień na rzecz korporacji komunalnych, gminnych i powiatowych.

Według art.17 i nast. Karty regiony powinny być wyposażone we własne środki finansowe. Wreszcie – art.24 i nast. Karty przewidują dla regionów prawo udziału w rozstrzygnięciach podejmowanych przez państwo i wspólnoty europejskie.

Regiony – w odróżnieniu od komunalnych korporacji terytorialnych, których zakres działania ograniczony jest do spraw wspólnot lokalnych, nie mają być według koncepcji Karty ograniczone do zadań wyłącznie regionalnych, lecz winny uczestniczyć subsydiarnie w kompetencjach ogólnopaństwowych. Dlatego przy określaniu pozycji regionu należy uwzględniać pozycję prawną samorządu lokalnego – gminnego i powiatowego – wynikającą z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, której zasady Karta Regionalizacji wyraźnie uznaje i w art.12 domaga się ich przestrzegania.

Zresztą byłoby wysoce nierealistyczne przyjęcie, że płaszczyzny państwo – region – powiat i gmina można we współczesnym społeczeństwie traktować jako sfery wzajemnie oddzielone. Takie założenie nie odpowiadałoby potrzebom państwa zdolnego do działania w sferze zagranicznej, wewnętrznej, gospodarczej i społecznej.

Żadna z tych płaszczyzn nie może być pojmowana jako oddzielna i zamknięta, w przeciwnie winny one być wzajemnie komplementarne.

Wskazane tu zasady zmierzają do niedopuszczenia do centralizacji kompetencji i przechwytywania ich ze szczebla niższego na wyższy. System samorządowy może okazać się skuteczny tylko w takich warunkach, gdy na każdej płaszczyźnie będzie możliwe i wykonywane każde zadanie dla danego szczebla właściwe.

7. Przed podjęciem próby sformułowania podstawowych kierunków budowy struktury pośredniej pomiędzy państwem a organizacjami samorządu gminnego i powiatowego uzasadnione wydaje się wskazanie zasad budowy nowych struktur.

- a) Wśród tych zasad na pierwsze miejsce wysuwa się zasada subsydiarności (pomocniczości). Wywodząca się z idei Arystotelesa i Tomasza z Akwinu została przypomniana w encyklice „Quadragesimo anno” w roku 1931 przez Papieża Piusa XI jako zasada porządku społecznego oparta na pionowej hierarchii kompetencji na poszczególnych szczeblach tego porządku. Najpierw stanowi ona zakaz: nie wolno odbierać jednostce tego, co może ona dokonać sama, własnymi siłami i przenosić na inną płaszczyznę działania. Następnie zawiera ona treść pozytywną: o ile zdolność wspólnoty do działania jest niewystarczająca, nie powinna dana działalność być od razu przejmowana przez wyższy szczebel. Szczebel ten powinien raczej tę wspólnotę wesprzeć i pomóc jej w wykonywaniu jej kompetencji. Winno się zatem podjąć próbę przywrócenia zdolności danej wspólnoty do działania. Przeniesienie kompetencji na wyższy szczebel byłoby

dopuszczalne, gdyby dana wspólnota mimo pomocy tego szczebla w dłuższym okresie nie była w stanie swych zadań realizować.

Zasadę pomocniczości formułuje również Papież Jan Paweł II w encyklice „Centesimus annus” w roku 1991 (Rozdz. V, 48) w słowach: „zasada pomocniczości... głosi, że społeczność wyższego rządu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rządu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego.

Interweniując bezpośrednio i pozbawiając społeczeństwo odpowiedzialności państwo... powoduje utratę ludzkich energii i przesadny wzrost publicznych struktur, w których – przy ogromnych kosztach – raczej dominuje logika biurokratyczna, aniżeli troska o to, by służyć korzystającym z nich ludziom. Istotnie, wydaje się, że lepiej zna i może zaspokoić potrzeby ten, kto styka się z nimi z bliska...”

Zastosowanie zasady pomocniczości w organizacji systemu: państwo – region (województwo) – powiat i gmina – pozwoli na prawidłowy rozdział kompetencji pomiędzy tymi szczeblami i zapobiegnie powstawaniu sporów na tym tle.

- b) W pozornej sprzeczności z zasadą pomocniczości pozostaje zasada efektywności. Sprzeczność taka powstaje, gdy efektywność będzie rozumiana wąsko, czysto ekonomicznie. W dzisiejszym rozumieniu zasady efektywności winno się brać pod uwagę także inne jej strony, jak: humanizm, względy socjalne, ekologiczne, naukowo-techniczne i rozwój duchowy społeczeństwa.
- c) Trzecią podstawową zasadą jest zasada funkcjonalności. Z punktu widzenia zasady funkcjonalności należy widzieć funkcje organiczne dla poszczególnych stopni systemu: państwo – województwo – powiat i gmina. Wskazanie funkcji organicznych każdego stopnia nie należy do rzeczy łatwych. Nie będzie też łatwe szczególnie dokonanie podziału funkcji pomiędzy szczebel centralny „państwo” i szczebel regionalny „województwo”. Z istoty samorządności wynika, że podstawą podziału funkcji musi być decentralizacja, bowiem społeczności lokalne winny mieć realne i prawne gwarancje załatwiania spraw publicznych. Rozdział kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble – a także inne podmioty realizujące zadania publiczne – musi być określony ustawowo w oparciu o zasady sformułowane w konstytucji. Zwrócić trzeba uwagę, że konstytucja powinna ograniczać nawet uprawnienia ustawodawcy zwykłego do przenoszenia funkcji z naruszeniem zasady pomocniczości i funkcjonalności.⁷
8. W świetle dotychczasowych rozważań jako realistyczne wydaje się przyjęcie województwa jako regionu samorządowego, który tworzą z mocy prawa wszystkie gminy położone w jego granicach zarówno należące do powiatów jak i z powiatów wyłączone, o czym była mowa wyżej w punkcie 3 niniejszego opracowania. Podobnie jak gminy i powiaty województwo samorządowe będzie wykonywać zadania publiczne w imieniu własnym i własną odpowiedzialność oraz posiadać osobowość prawną.

Ustrój samorządu szczebla regionalnego określi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy zwykłe i statut uchwalony przez organ stanowiący tego samorządu.

Określenie zadań regionu w okresie, gdy powstaje ustawowy kształt samorządu powiatowego, okazuje się bardzo trudne. Powiat według rozpatrywanej obecnie koncepcji ma bowiem otrzymać zadania przekraczające możliwości samorządu gminnego i ewentualnych związków międzygminnych i w swojej istocie niepodzielne. Zadania powiatów (przyszłych) mają objąć zarówno zadania obecnej rządowej administracji rejonowej, jak i część zadań wojewodów i niektórych organów administracji specjalnej (np. szkoły ponadpodstawowe).

Badania przeprowadzone w roku 1991 przez zespół powołany przez Krajowy Instytut Badań Samorządowych Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego w Poznaniu doprowadziły do wniosków, według których „wypracowanie modelu rozkładu zadań i kompetencji pomiędzy organy państwowe (organy rządowe szczebla centralnego) i organy samorządowe szczebla regionalnego oraz organy funkcjonujące na niższych szczeblach struktury regionalnej wymaga szczególnych badań i wnikliwej, uważnej analizy połączonej z symulacją.”⁸

Dlatego obecnie możliwa jest jedynie sygnalizacja problemów. W tych ramach można wstępnie takie dziedziny, jak:

- oświata,
- praca i zabezpieczenie społeczne,
- opieka społeczna i ochrona zdrowia,
- ład przestrzenny w skali regionalnej,
- niektóre inwestycje, np. drogowe,
- regionalna polityka gospodarcza np. w zakresie handlu, transportu i komunikacji, łączności, energetyki, budownictwa mieszkaniowego, gospodarki komunalnej,

- wspieranie przedsiębiorczości gospodarczej i przekształceń własnościowych,
- współdziałanie międzyregionalne w skali krajowej i zagranicznej,
- regionalna polityka finansowa i współdziałanie w tym zakresie z samorządem powiatowym i gminnym.

Region samorządowy otrzymać winien również zadania z zakresu administracji publicznej należącej dotychczas do wojewodów (z wyjątkiem zadań przejętych przez powiaty) oraz niektóre z zadań administracji centralnej (decentralizacja) oraz z tych organów administracji specjalnej, które zostaną zespolone z administracją regionalną.

Wreszcie wymienić trzeba zadania nadzorcze organów regionu samorządowego nad organami samorządu powiatowego i gminnego, obecnie należące do wojewody oraz te, które będą przewidziane w ustawach dotyczących samorządu powiatowego.

W celu wykonywania zadań regiony przejmą od wojewodów i innych organów rządowych przedsiębiorstwa i inne instytucje służące realizacji ich zadań.

Dla tego celu regiony powinny być upoważnione ustawowo do tworzenia potrzebnych jednostek organizacyjnych w formie przewidzianych prawem.

9. Organami samorządu regionalnego będą:

- sejmik regionalny (województki)
- rada regionalna,
- przewodniczący rady regionalnej (wojewoda).

a) Sejmik regionalny będzie organem stanowiącym i kontrolnym samorządu regionalnego o kadencji czteroletniej. Radni regionalni winni pochodzić z wyborów bezpośrednich, przeprowadzanych według ordynacji uchwalonej przez Sejm. Sejmik będzie ze swego grona wybierał przewodniczącego i dwóch zastępców jako organizatorów jego pracy i reprezentantów. Organami opiniodawczymi i kontrolnymi sejmiku regionalnego będą komisje stałe i doraźne dla określonych przez sejmik zadań.

Zakres działania sejmiku regionalnego winna ustalać ustawa o samorządzie regionalnym. Zakres ten winien objąć prawo inicjatywy ustawodawczej wobec Sejmu.

Do czasu wprowadzenia regionów autonomicznych, które zapewne otrzymają uprawnienia ustawodawcze, nie będzie takich uprawnień posiadał sejmik, który jednak winien otrzymać prawo do stanowienia przepisów miejscowych w skali regionalnej.

Do zakresu działania sejmiku regionalnego winny wejść kompetencje dotychczasowych sejmików samorządowych województw łącznie z nadzorem wykonywanym dotychczas przez wojewodów. Przy sejmikach regionalnych powinny zostać zlokalizowane kolegia odwoławcze w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), a w przyszłości również przez starostów. Kolegia te obecnie działają przy sejmikach samorządowych województw i finansowane są ze składek gmin, co nie wydaje się celowe. Jako organy podległe władzom regionu winny być finansowane z budżetu regionu.

b) Organem wykonawczym samorządu regionalnego będzie rada regionalna wybierana przez sejmik regionalny. W skład rady będzie wchodził wojewoda jako jej przewodniczący, pochodzący z wyborów bezpośrednich.

Z uwagi na możliwość wyposażenia go w pewien zakres zadań rządowych wydaje się celowe przewidzenie jakiegoś wpływu rządu na wybór kandydatów na ten urząd.

c) Przewodniczący rady regionalnej (wojewoda) jako organ samorządu regionalnego będzie kierował pracą rady, reprezentował region jako jednostkę samorządową i wykonywał nadzór nad regionalnymi jednostkami organizacyjnymi.

Do przewodniczącego rady należeć będzie kierowanie pracą rady, reprezentowanie samorządu regionalnego i wykonywanie nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi samorządu regionalnego. Przewodniczący rady będzie sprawował nadzór nad jednostkami samorządu lokalnego z punktu widzenia zgodności ich działania z prawem.

Aparatem wykonawczym samorządu regionalnego będzie urząd regionalny pod kierownictwem wojewody jako przewodniczącego rady.

10. Regiony powinny posiadać samodzielność finansową w ramach ustaw, a w szczególności w ramach prawa budżetowego. Ze względu na przejęcie znacznej ilości zadań państwowych na szeroko zastosowanej zasadzie subsydiarności i decentralizacji winny one otrzymać własne źródła dochodów w postaci podatków regionalnych i udziałów w podatkach państwowych. Regiony o niskich dochodach własnych powinny otrzymywać subwencję z budżetu państwa. Powinien zostać utworzony wyrównawczy fundusz regionalny.

Region samorządowy wśród swoich zadań powinien w ramach swojego władztwa finansowego dokonywać podziału subwencji z budżetu państwa na powiaty i gminy jako jednostki samorządu terytorialnego szczebla lokalnego.

Jako alternatywę dla subwencji z budżetu państwa można by rozważyć możliwość zastosowania w odniesieniu do regionu samorządowego zasad finansowych tzw. tangenty na wzór stosowanej w okresie przedwojennym na podstawie statutu organicznego województwa śląskiego z lipca 1920 roku.

11. Region samorządowy jako osoba prawna będzie posiadał własność mienia przejmowanych jednostek organizacyjnych służących realizacji jego zadań, a to na zasadach podobnych do własności mienia komunalnego.
12. Regiony będą zobowiązane dla realizacji zadań ponadregionalnych – nie należących do państwa – zawierać porozumienia i tworzyć związki regionalne oraz utworzyć krajowy związek regionów. Regiony będą mogły zawierać porozumienia między-regionalne z odpowiednimi jednostkami samorządowymi zagranicznymi oraz uczestniczyć w międzynarodowych organizacjach regionów.
13. Region będzie podlegał kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Dla ochrony samodzielności regionu i jego udziału w realizacji zadań ogólnopństwowych zarówno Sejm jak i naczelnne organy wykonawcze państwa będą zobowiązane zasięgać opinii organów regionów w sprawach dotyczących samorządu terytorialnego przed podjęciem ostatecznych rozstrzygnięć.
14. Samodzielność regionu będzie podlegała ochronie Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie publiczno-prawnym, oraz sądów powszechnych w zakresie cywilno-prawnym. Region będzie upoważniony do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie legalności przepisów normatywnych, szczególnie mających wpływ na samodzielność samorządu terytorialnego.
15. Na zakończenie tego opracowania na temat proponowanych kierunków rozwoju samorządu terytorialnego nasuwa się pewna refleksja.
W okresie przedwojennym w województwie śląskim działał sprawnie zorganizowany i funkcjonujący samorząd stopnia wojewódzkiego. Był on wyposażony w organ stanowiący – z uprawnieniami ustawodawczymi wprowadzonymi na podstawie Statutu Organicznego z roku 1920 – w postaci Sejmu Śląskiego, który kontrolował organy wykonawczo-zarządzające w postaci śląskiej Rady Wojewódzkiej i wojewody śląskiego, stojącego na czele tej Rady. Te trzy organy uzupełniając się wzajemnie zarządzały uregulowanymi w sposób odpowiadający potrzebom regionu dochodami budżetowymi wydzielonego skarbu śląskiego i sprawowały nadzór nad zakładami i przedsiębiorstwami wojewódzkimi.
Praktyka przedwojenna dowodzi, że województwo może stanowić dobrze funkcjonujący region samorządowy posiadający proponowane wcześniej organy stanowiące i wykonawcze obok istniejących sprawnych organów samorządu lokalnego. Takich organów nie są w stanie zastąpić związki komunalne, których kompetencje i zadania powstają z cząstkowych kompetencji przekazanych przez gminy.
W województwie konieczne jest istnienie organów samorządowych funkcjonujących w skali regionalnej z omówionymi wcześniej uwarunkowaniami.

Przypisy

- 1/ M.Kulesza. Relacja między różnymi szczeblami władz lokalnych, „Samorząd terytorialny” nr 11-12 z r.1991, s.44.
- 2/ W Krajowym Sejmiku Samorządu Terytorialnego i w Komisji Samorządu Terytorialnego Sejmu.
- 3/ Por. I.Lipowicz. Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej, Katowice 1991, s.84.
- 4/ Zgodnie z koncepcją M.Kuleszy, przedstawioną w „Samorządzie terytorialnym” nr 7-8 z r.1991.
- 5/ Region samorządowy, red. L.Kieres, Poznań 1991, s.12.
- 6/ Cyt. według niemieckiego tekstu „Entschliessung des Europäischen Parlaments Zur Regionalpolitik der Gemeinschaft und zur Rolle der Regionen” vom 18. November 1988 (Amtsblatt C 326 vom 19.12.1988, S. 289 ff.).
- 7/ Por. Die Region als Verwaltungsform in Deutschland und Europa „Eildienst, Landreistag Nordrhein-Westfalen” nr 12-13, z r.1991, s. 218-219.
- 8/ Region samorządowy... s.44.

PRZYSZŁOŚĆ WOJEWÓDZTWA

Wszyscy zgadzamy się co do konieczności reformy struktury państwa – różnimy się natomiast co do sposobu, w jaki miałyby to nastąpić. Przyjmując określoną strategię reformowania państwa, odpowiemy również na pytanie o przyszłość województwa.

W mojej propozycji problem nowego ustroju województwa (regionu) pojawi się jako praktyczne zadanie dopiero – z jednej strony – po rozpoczęciu decentralizacji państwa, z drugiej zaś – po restytucji powiatów i powołaniu metropolii jako nowego modelu funkcjonowania dużych miast. W tym momencie – po wytworzeniu się substancji regionalnej – będzie można przystąpić do reformowania województwa.

Powiat a regionalizacja Polski

Jedną z przyczyn słabości obecnych rozwiązań samorządowych jest jednolite potraktowanie wszystkich gmin niezależnie od liczebności mieszkańców, potencjału ekonomicznego, możliwości kadrowych i organizacyjnych. Takie rozwiązanie nie pozwala na stworzenie sprawnego systemu samorządowego zdolnego do wykonywania wszystkich zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Nie ma zatem możliwości dokonania daleko idącej decentralizacji, rozumianej jako przekazanie części władzy publicznej samorządowym wspólnotom lokalnym, ponoszącym odpowiedzialność za zaspokojenie tych potrzeb mieszkańców, które mają lokalny wymiar. Stąd idea ponadgminnego szczebla samorządu terytorialnego, nazywanego tradycyjnie w Polsce powiatem.

W projekcie ustawy o powiecie samorządowym przewiduje się istnienie dwojakiego rodzaju powiatów: ziemskich i grodzkich. Powiat ziemski, obejmujący swym działaniem obszary gmin wiejskich i mniejszych miast, byłby w rzeczywistości drugim szczeblem samorządu terytorialnego. Natomiast większe miasta stanowią powiat grodzki. Wykonując jednolicie wszystkie zadania komunalne, a więc zarówno te, które należą do gmin, jak i powiatów ziemskich. W dużym mieście podział zadań między władze miasta i powiatu byłby niezrozumiały dla społeczeństwa i stanowiłby ciągłe zarzewie konfliktów (por. obecna sytuacja warszawska).

Samorządowy charakter umożliwi nawet największym miastom (stolicom największych regionów) funkcjonowanie jako miasta wydzielone z powiatów. Może być to punktem wyjścia do poszukiwania nowego ustroju dla tych ośrodków.

Bez względu na to ile szczebli będzie miał samorząd terytorialny, w metropoliach należy dążyć do tego, aby zachowując jeden szczebel, agregować kolejno przekazywane kompetencje. Poszczególne gminy będą równocześnie powiatami, a cały obszar metropolitalny powinien być wyodrębniony z województwa, zwłaszcza gdy województwa osiągną skalę europejskich regionów. Obszar interesów państwa w metropoliach powinien być ściśle zdefiniowany. Szczególne znaczenie mają tu stołeczne funkcje Warszawy, Gdańska, Krakowa i Poznania.

Funkcjonowanie obszaru metropolitalnego powinno opierać się na gminach, które jednocześnie wykonują zadania powiatu. W ramach gmin powinny istnieć jednostki (dzielnice), którym miasto przekazuje część swoich uprawnień. Ale sprawą podstawową jest integralność gminy – inaczej będziemy mieli także sytuacje jak dziś w Warszawie. Przewodniczącym związku metropolitalnego powinien być mowy prawa prezydent głównego miasta metropolii. Po uchwaleniu „małej konstytucji” nic nie stoi na przeszkodzie, by pochodził on z wyborów bezpośrednich.

Podstawową kompetencją związku metropolitalnego powinno być planowanie przestrzenne i programowanie strategii rozwoju. Większość, jeśli nie wszystkie sprawy infrastrukturalne, techniczne i społeczne można prawdopodobnie integrować w układach międzygminnych, w postaci związków lub porozumień komunalnych. Do rozważenia jest, czy nie byłoby celowe, aby związkowi metropolitalnemu powierzyć uchwalenie budżetu wyrównawczego. Budżet taki mógłby składać się ze środków pochodzących od gmin oraz sumy subwencji centralnej.

Stworzenie metropolii katowickiej (2,2 mln mieszkańców), warszawskiej (prawie 2 mln), poznańskiej i łódzkiej (każda z nich ponad milion mieszkańców) i gdańskiej (prawie milion mieszkańców) będzie

miało zasadniczy wpływ nie tylko na podniesienie jakości zarządzania tymi miastami. Jest oczywiste, że prezydenci tych miast staną się momentalnie pierwszoplanowymi politykami w skali ogólnopolskiej, regionalizując tym samym strukturę elity władzy.

Dla odtworzenia elity prowincjonalnej niezwykle istotną sprawą jest też tryb wyboru rady powiatowej: czy rada powiatowa ma pochodzić z wyborów bezpośrednich? Jeszcze inaczej: czy chcemy powiatu jako wspólnoty mieszkańców czy wspólnoty gmin. Wspólnota mieszkańców to wybory bezpośrednie – i jest to absolutnie nieodzowne w przypadku powiatu grodzkiego, chociaż może budzić dyskusję, jeśli chodzi o powiat ziemski. We władzach powiatowych będzie dochodzić do tworzenia się ponadlokalnych opcji politycznych, tak potrzebnych gdy w następnym etapie przejdziemy do przebudowy dzisiejszego szczebla wojewódzkiego. Ponadto bez silnych środowisk na szczeblu powiatowym nigdy nie dokona się regionalizacja Polski.

Jeśli wszystkie sprawy o charakterze lokalnym będą mogły być rozwiązane przez układ lokalny, to jednocześnie określimy funkcje układu regionalnego. Stałoby się oczywiste, że w przypadku regionalizacji nie chodzi o przejmowanie zadań komunalnych, lecz o decentralizację funkcji układu centralnego.

Odrębną kwestią jest praktyczne formowanie powiatów. Z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że odtworzeniu ulegną powiaty ziemskie i grodzkie z lat poprzednich. I to chyba dobrze. Ustalenie granic powiatów nie jest oczywiście równoznaczne z regionalizacją Polski w wymiarze przestrzennym. Ale jednocześnie korektura granic obecnych województw nie może doprowadzić do zmniejszenia ich liczby do dwudziestu kilku, gdyż w znaczny sposób utrudniałoby to walkę o nowy ustrój terytorialny państwa. Optymalnym rozwiązaniem byłoby ustanowienie 12-14 nowych województw.

Ku zdecentralizowanemu państwu

Bez wątplenia reforma regionalna (województwa) jest najtrudniejszym elementem całego systemu administracyjnego państwa. Bowiem mniej więcej wiadomo, w jaki sposób reformować układ centralny – jest to owoc prac Zespołu d/s Reorganizacji Administracji Publicznej pod kierownictwem senatora Jerzego Stępnia – wiadomy jest też kształt układu komunalnego (gmina-powiat, powiat grodzki lub metropolia). Inaczej jest przy reformie regionalnej.

W 1991 r. zaprezentowano co najmniej cztery modele układu regionalnego: państwo federalne (Unia Wielkopolan), region autonomiczny (Paweł Adamowicz, Lech Mażewski), region samorządowy (Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego) i regionalizm funkcjonalny. Żaden z tych modeli nie uzyskał zdecydowanej aprobaty. Stąd ciągle nie wiadomo, jaki charakter mają mieć przyszłe regiony, ile ich ma być i w jakich granicach, oraz co tak naprawdę mają robić władze regionalne.

Mam świadomość, że regionalizacji opartej na zasadzie powszechnej autonomii terytorialnej nie da się wprowadzić jednym aktem. Rozpocząć trzeba od najprostszych form regionalizmu, tj. dekoncentracji terytorialnej władzy centralnej (województwa administracyjne). Wojewoda jest organem administracji rządowej i przedstawicielem rządu w sprawach ogólnych (politycznych). Obok niego w województwie działa sejmik samorządowy – jako reprezentacja samorządu terytorialnego. W stosunku do stanu obecnego oznacza to konieczność przebudowy administracji, reorganizacji urzędów, likwidacji dużej części z nich, rozdzielenia dotychczasowych kompetencji na te, które pozostaną przy wojewódzkiej administracji rządowej i te, które oddane zostaną samorządowi terytorialnemu.

Etap drugi powinien łączyć się z wprowadzeniem decentralizacji funkcjonalnej (regionalizmu funkcjonalnego). Polega to na wyodrębnieniu pewnej grupy zadań publicznych do wykonywania na szczeblu współdziałających województw w postaci zakładu administracyjnego. Pisałem o tym obszernie w artykule „Regionalizacja: trzy ostrożne kroki” (Rzeczpospolita, 1992, nr 158). Przypomną tylko, że zakład administracyjny posiadając osobowość prawną, wykonuje zadania publiczne przekazane ze szczebla centralnego. Dyrektorem byłby jeden ze współdziałających wojewodów, który stałby na czele zarządu działającego pod kontrolą rady nadzorczej. W jej skład powinni wchodzić przedstawiciele samorządu terytorialnego i gospodarczego. Na początek zakład administracyjny mógłby uzyskać kompetencje związane z prywatyzacją likwidacyjną, przy czym jakaś część (np. 20%) uzyskanych środków pozostawałoby na cele aktywizacji gospodarczej współpracujących województw.

W tym modelu zachowane zostają podstawowe struktury województwa administracyjnego, a przede wszystkim sejmik samorządowy. To pozwoli utrzymać polityczną kontrolę nad administracją rządową w rękach przedstawicieli miejscowego samorządu, z drugiej zaś strony umożliwi powołanie

specjalistycznych instytucji (zakońców administracyjnych) do wykonywania zadań przekazywanych ze szczebla centralnego.

Dopiero, gdy tak ukształtowana administracja rządowa w terenie zacznie funkcjonować, można proponować wprowadzenie autonomii terytorialnej. Na początek musiałyby to być rodzaj eksperymentu regionalnego. „Regionalizacja wprowadzona w odwrotnej kolejności przyniesie chaos, o nieobliczalnych konsekwencjach politycznych” napisał Michał Kulesza (Reforma ustroju terytorialnego Państwa, Biuletyn Zespołu do opracowania koncepcji zmian w organizacji terytorialnej Państwa, W-wa, 1991, nr II). Zgadzam się w pełni z tą opinią.

Eksperyment regionalny

Po odtworzeniu powiatów i utworzeniu metropolii, a także po rozpoczęciu procesu reformowania administracji wojewódzkiej, zasadne stanie się postawienie pytania o charakter ustrojowy nowego, dużego w sensie przestrzennym województwa. Moja odpowiedź jest oczywista: docelowo ma to być region autonomiczny. Jednak ustrojowe formy regionalizacji nie muszą przybierać jednakowej postaci na całym obszarze państwa (we wszystkich województwach), mogą być wprowadzane sukcesywnie.

W tym miejscu chciałbym zaproponować rodzaj eksperymentu regionalnego, dla którego przeprowadzenia konieczna jest jednak zmiana konstytucji. Chodzi o to, że zapis konstytucyjny musi obejmować nie tylko możliwość istnienia wieloszczeblowego samorządu terytorialnego, ale również możliwość przekazywania związkom samorządowym przez parlament części jego uprawnień ustawodawczych.

Tego rodzaju zapis nie rozstrzygałby więc definitywnie kwestii tworzenia regionów samorządowych bądź autonomicznych. Przedstawiona propozycja nie przesądza ostatecznego kształtu terytorialnej organizacji państwa. Dopiero w drodze ustawodawstwa zwykłego i konstytucyjnego (w przypadku regionów autonomicznych), wykorzystując jednocześnie powstającą praktykę, kształtowałby się nowy ustrój terytorialny państwa. Możliwym, choć nie koniecznym, zwieńczeniem tego trudnego procesu byłoby powstanie w Polsce państwa regionalnego.

Inicjatywa utworzenia regionu autonomicznego mogłaby przysługiwać sejmikom wojewódzkim albo radom gmin, których ludność stanowi co najmniej większość danego województwa. Do zainteresowanych należałoby przygotowanie projektu statutu autonomicznego, który określałby zakres terytorialny projektowanego regionu, zakres decentralizacji władzy wykonawczej i ustawodawczej, organizację wewnętrzną organów regionu i tryb wyborów do organów uchwałodawczych. Ewentualne uchwalenie statutu przez parlament w drodze ustawy konstytucyjnej ustanawiałby region autonomiczny i tworzyłoby podstawy prawne do dla jego funkcjonowania.

Można przypuszczać, że statut autonomiczny uchwalony przez parlament przekazywałby nowemu regionowi stosunkowo szczupłe upoważnienia ustawodawcze. Dopiero w dalszym procesie dostosowywania prawa i struktur do nowych rozwiązań ustrojowych następowaloby rozszerzenie tych uprawnień.

Autonomia terytorialna (województwo autonomiczne) oznacza nie tylko decentralizację władztwa administracyjnego, lecz również przekazanie uprawnień ustawodawczych. W takim województwie działa Sejm regionalny (nie sejmik samorządowy) i rząd regionalny (niezależnie od nazwy, jaką mu się przypisze), z premierem na czele, który może nazywać się wojewoda. Niezbędny jest tu pełen mechanizm parlamentarny, niezależnie od tego, jaki zakres autonomii zostanie przypisany parlamentowi regionalnemu, a w jakim będzie on tylko wykonywał zadania publiczne (administracyjne).

W realny sposób o przyszłości województwa będziemy rozstrzygali nie wcześniej niż w 1995 r. po restytucji powiatów, ustanowieniu metropolii i rozpoczęciu decentralizacji struktury administracji państwowej. Dziś jednak należy podjąć liczne prace koncepcyjne. I nie chodzi tu przede wszystkim o przestrzenny kształt regionalizacji — tu prace są dość zaawansowane, a przy tym przydatne będą niezależnie od tego, który model zostanie wybrany. Chodzi — znowu — o zakres zadań i kompetencji regionu autonomicznego, które jednak w przeważającej części pochodzić muszą spośród obecnych kompetencji centrum. Przy czym zasadniczy problem polega nie na tym, że kompetencje te trudno wydzielić, lecz na tym, że chodzi o drastyczną zmianę zasad działania centrum, do której jest ono całkowicie nieprzygotowane.

I ostatnia uwaga. Dotychczas broniłem układu (gmina-powiat-region), w którym zakłada się likwidację „gierkowskich” województw. Założmy jednak, że je zachowujemy. Jaką mogłaby pełnić funkcję? Ośrodki te z jednej strony wspomagałyby administrację centralną, wypełniając zadania

przekraczające możliwości terytorialne i kadrowe powiatów ziemskich, ale przede wszystkim stałyby się agendami rządu regionalnego jako delegatury w zakresie administracji specjalnej. Pozostawienie województwa zapobiec mogłoby powstaniu luki w strukturze terytorialnej kraju, takiej jaka istniała po likwidacji powiatów, jednocześnie doprowadzając do policentryzacji regionu.

Dzięki temu jakby trzy i pół-szczeblowemu podziałowi administracyjnemu Polski byłibyśmy w stanie uszanować dorobek tych ośrodków, które wykorzystały szansę, jaką stworzył im mimowolnie Edward Gierek, pragnąc utracić ewentualnych pretendentów do stanowiska I sekretarza KC PZPR.

NOWA ORGANIZACJA ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ NA SZCZEBLU WOJEWÓDZTWA

1. Przedmiot sporów i dyskusji na temat przemian ustrojowych koncentruje się wokół pozycji samorządu terytorialnego. Szczególna uwaga w tych dyskusjach poświęcona jest perspektywom przywrócenia samorządu ponadgminnego. W pracy nie będę koncentrował myśli na tej problematyce. Skupię się na innym zagadnieniu, które także jest przedmiotem polemik; regionalizacja Polski interesuje dzisiaj przede wszystkim polityków.

Nie jestem jednak zwolennikiem tezy, iż kwestia ta należy przede wszystkim do płaszczyzny dyskusji politycznych. W moim przekonaniu należy je rozważać przy formułowaniu pozycji samorządu terytorialnego i administracji rządowej, wyznaczając relacje między tymi dwoma elementami ustrojowymi państwa. Tymczasem dyskusja na temat regionalizacji Polski koncentruje się wokół nowej organizacji terytorialnej państwa. Zmiany te widoczne będą na szczęblu województwa – takie założenie wstępne sformułowano na płaszczyźnie politycznej, gdy wytyczano przedmiot, kierunki i organizację prac, podjętych w celu przygotowania koncepcji nowego podziału administracyjnego. Zbliżone podejście do problemu regionalizacji nadal dominuje w działaniach polityków. Podobny sposób myślenia przejmowany jest także przez kompetentne środowiska naukowe. Nie są od niego wolne koncepcje wypracowane przez środowiska działaczy społecznych – zwłaszcza działaczy towarzystw regionalnych.

2. Wydaje się banalny pogląd o występowaniu istotnej zależności między użytecznością i efektywnością realizacji zadań publicznych przez samorządy terytorialne a sprawnością zaspokajania potrzeb publicznych przez państwo. Pogląd taki stanowi, jak się wydaje, powszechnie przyjmowane i akceptowane uzasadnienie dla koncepcji organizacji społeczeństwa przez samorządy terytorialne i nadawania im określonego wykazu formalnoprawnego. Podobną argumentację przyjmowano przy określeniu założeń polskiej reformy samorządowej jako formy realizacji przez państwo zadań publicznych i uzasadnieniu jej instytucji.

Poglądy o zagrożeniu bytu państwa czy zarzuty o rozchwianiu jego struktur politycznych na skutek radykalnej decentralizacji rażą brakiem wiarygodności i katastrofizm. Istnieje jednak pewien uzasadniony sceptycyzm w poglądach społeczeństwa co do skuteczności planowanych reform instytucji życia publicznego i powodzenia zamierzeń związanych z utworzeniem powiatów, a w przyszłości regionów. Sceptycyzm a nawet zwątpienie pojawiają się czasem także w ocenach już istniejącego samorządu. Nie dziwota, skoro obwinia się je za brak widocznych i odczuwalnych postępów w zaspokojeniu aspiracji społeczeństwa. Możliwe byłoby przewrotnie stwierdzić, że oceny takie w pewnym stopniu nobilitują polską reformę samorządową. Przyznają bowiem *de facto* samorządom terytorialnym istotną – jeśli nie wiodącą pozycję pośród elementów ustrojowych państwa. Wszelkie poglądy zrzucające winę na polskie samorządy za niezrealizowane obietnice polityków i niespełnione nadzieje społeczeństwa nie są uprawnione. Samorząd terytorialny jest co prawda istotnym elementem ustroju państwa, ale nie należy przeceniać jego znaczenia przy formułowaniu oceny na temat sprawności instytucji życia publicznego i ich skuteczności. Okazało się bowiem, iż reforma ustrojowa, podjęta w 1990 roku nie została doprowadzona do końca. W swej warstwie prawnej jest fragmentaryczna, a niedoskonałość przyjętych rozwiązań instytucjonalnych jest aż nadto widoczna.

Przed wszystkim lokalne społeczności samorządowe postawione zostały wobec zadań, które muszą realizować przy umniejszonych kompetencjach, jeżeli porównamy je z kompetencjami byłych terenowych organów władzy i administracji państwowej. Sytuacja samorządów gminnych pod tym względem nie może być oceniana pozytywnie. Wręcz przeciwnie – aspiracje działaczy samorządowych w sposób istotny rozmięły się z ich aktualnymi możliwościami działania. Pewne sprawy pozostawiono do załatwienia na szczęblu lokalnym, zlokalizowano je jednak poza sferą kompetencji samorządów terytorialnych. Przyjęła je administracja rządowa pośpiesznie budująca w roku 1990 własną organizację w terenie.

3. Tak więc uzasadniony jest stan, w którym już od pierwszych dni budowy zrębów życia samorządowego przez społeczności lokalne wysuwane są zarzuty o uszczupleniu ich kompetencji. Organy

administracji rządowej, powołane przecież do realizacji zadań w innej sferze aktywności publicznej, postrzegane były przez polskie samorządy również jako czynnik niesprzyjający realizacji aspiracji społeczności lokalnych i ich elit. Kojarzono je ze strukturami, kreującymi własne specyficzne interesy, odmienne i przeciwstawne wobec interesów samorządów terytorialnych.

Pęknięcie między dwoma systemami organizacji struktur państwa pogłębiało się stopniowo w wyniku przyjmowania chybionych rozwiązań, ustalających wzajemne relacje między samorządami i organami administracji rządowej. Równocześnie trzeba zauważyć, iż ustawodawca przyjął formułę przyznania znamion (statusu prawnego) samorządu tylko społecznościom, zamieszkującym teren gminy. W założeniach reformy z 1990 r. uznano za nieuzasadnione kreowanie ponadgminnych struktur samorządowych – czy może inaczej – nie przewidziano prawa do udziału obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi na szczeblu ponadgminnym.

Stanowisko takie podyktowane było, jak się wydaje, obawą przed ograniczeniem samodzielności lokalnych społeczności samorządowych przez instytucje, stanowiące swego rodzaju nadbudowę organizacyjną. Obawiano się, że krępować one będą inicjatywy gmin przechwytyjąc ich kompetencje lub co najmniej dążąc do zapewnienia sobie wpływu na działalność organów gmin. Obawy takie miały swoje korzenie w poprzedniej formacji społeczno-ustrojowej, opartej o zasady centralizujące formy aktywności społecznej.

W dawnym systemie rad narodowych organy przedstawicielstwa politycznego (terenowe organy władzy państwowej i organy administracji państwowej) powiązane były zależnościami o charakterze nadrzędności i podporządkowania. Zapewniało to czynnikom politycznym wpływ na działalność organów państwowych, a równocześnie gwarantowało przyjmowanie koncepcji politycznych jako oficjalnie (prawnie) obowiązujących w państwie.

Ustawa o samorządzie terytorialnym zrywa, jak wiadomo, z koncepcją jednolitego systemu organów władzy i administracji państwowej, opartej o zasady centralizmu decyzyjnego i hierarchicznego planowania zadań tych organów. W tej sytuacji gminy zostały jedynym i wyłącznym szczeblem samorządu terytorialnego. W konsekwencji gminne społeczności samorządowe stanęły wobec administracji rządowej w pozycji strony, strony, której ustawodawca przyznał kompetencje o wyraźnie lokalnym charakterze, bez możliwości artykułowania interesów bardziej ogólnych, wspólnych społecznościom lokalnym, zgrupowanym na terytorium wykraczającym poza granice poszczególnych gmin.

Tymczasem administracja rządowa powstała w formie zespołu organów tworzących aparat zbudowany hierarchicznie i powiązany systemem nadrzędności i podporządkowania. Poszczególne ogniwa tego aparatu wykonują zadania publiczne, korzystając z kompetencji odnoszonych do terytorium co najmniej kilku (rejon rządowej administracji ogólnej) lub kilkunastu (województwo) gmin. Województwo jako element organizacji terytorialnej państwa stało się zatem jednostką podziału terytorialnego, wyraźnie przystosowaną do potrzeb administracji ogólnej.

W województwie występują szczególne relacje (prawne i faktyczne) między samorządami i organami administracji rządowej. Stronami tych relacji są gminy i kierownik rządowej administracji ogólnej oraz wojewoda jako organy administracji ogólnej. Charakter ustalonych przez ustawodawcę kompetencji, a zwłaszcza przyznanie wojewodzie uprawnień nadzorczych wobec samorządów sprawiają, iż stosunki między tymi podmiotami mają przede wszystkim charakter prawno-administracyjny.

Polska reforma samorządowa nie osłabiła w sposób istotny tendencji do centralizacji życia publicznego – raczej je umocniła. Przejawy formalnoprawne tej centralizacji ujawniają się w uprawnieniach centralnego aparatu administracyjnego do oddziaływania na lokalne społeczności samorządowe (gminy). Zgodnie z dyspozycjami ustawy z 8 marca 1990 r. gmina może kształtować własną politykę w dziedzinach, które mają charakter lokalny i są objęte sferą interesów społeczności gminnych. Realizacja tego prawa uzależniona jest jednak w pewnych sferach od stanowiska organów centralnych (naczelných) administracji państwowej.

Polska gmina powiązana jest przede wszystkim z centralnym aparatem administracyjnym, gdy idzie o źródło zasilania finansowego, oraz jego organami terenowymi, nadzorującymi wykonywanie zadań – też finansowanych z własnych źródeł dochodów gminy. Terenowy aparat administracji państwowej nadzoruje działalność gminy przy uwzględnianiu kryterium legalności, a w pewnych sytuacjach także celowości i gospodarności. W zasadzie pozbawiony został kompetencji do posługiwania się instrumentami finansowymi celem pobudzania czy kształtowania aktywności gmin. Partnerem organów samorządu terytorialnego w sferze finansów publicznych pozostaje aparat centralny. Finanse gmin zasilane są przez budżet państwa. Gminy mają własne źródła dochodów, którymi samodzielnie – w granicach wyznaczonych w aktach ustawowych – dyspo-

nują. Ale przecież wykonanie zadań, wskazanych przez te akty, jest jednak możliwe przy wykorzystaniu subwencji (dotacji) z budżetu Państwa.

4. Równocześnie powstaje próżnia prawna między tymi biegunami, w której pozostają jakby w zawieszaniu zagadnienia o charakterze ponadgminnym i interesy wspólne dla społeczności, zamieszkujących teren kilku wspólnot samorządowych. Mimo, że wojewodowie jako organy terenowe rządowej administracji ogólnej dysponują kompetencjami prawotwórczymi i decyzjami w celu realizacji zadań o znaczeniu wojewódzkim, nie mają większych możliwości kreowania polityki o charakterze regionalnym (wojewódzkim). Dowodem na potwierdzenie tego stwierdzenia jest sytuacja wojewody w sferze gospodarki finansowej. Likwidacja rad narodowych – w tym szczebla wojewódzkiego spowodowała przesunięcie ich zadań i kompetencji. Część z nich przeszła co prawda w gestię wojewody, część jednak przejęły organy naczelne (centralne) administracji państwowej. Co istotne, usunięto z polskiego systemu prawa kategorię "budżetu województwa". W zamian prawo budżetowe wprowadziło instytucję „budżetu wojewody”.

Treść przepisów regulujących tę instytucję nie pozwala jednak na przyznanie budżetowi wojewody cech instytucji prawa finansowego (budżetowego). Budżet wojewody jest zbiorczym zestawieniem wydatków tego organu oraz odpowiednich kwot dotacji, przekazanych z budżetu państwa. Kwoty, uzyskane przez wojewodę w wyniku podejmowanych działań w zasadzie nie mogą być przekazywane na poczet jego budżetu jako dochody budżetowe. Należności te przejmuje budżet państwa.

Istnieje też sfera zagadnień, które pozostają poza kompetencjami samorządów terytorialnych i organów administracji państwowej. Widoczne jest to zwłaszcza w planowaniu przestrzennym. Nieskuteczne są również postanowienia, przyznające wojewodzie kompetencje do koordynowania działalności organów administracji specjalnych (tzw. administracje niespolone). Postępuje rozbudowa systemu tych organów, przejmujących kompetencje organów administracji ogólnej i uzależniających działania organów gmin od akceptacji agend (organów) administracji specjalnych. Organy te w zakresie swojej właściwości są uprawnione do załatwiania spraw o znaczeniu wojewódzkim, a często także regionalnym. Dzisiaj – poza organami aparatu centralnego – są one właściwymi decydentami w sferze polityki regionalnej. W ich sytuacji widoczne są załączki kreowania regionalizacji w formie regionów administracyjnych.

Właściwość miejscowa (obszar działania) administracji specjalnych nie zawsze pokrywa się, aczkolwiek większość z nich działa na tym samym obszarze. Agendy terenowe administracji specjalnych poddane są wpływowi ze strony aparatu centralnego. Nie bez znaczenia na przyjmowane przez nie koncepcje realizacji zadań są też wpływy ośrodków politycznych. Natomiast nie widać na płaszczyźnie prawnej gwarancji instytucjonalnych, zapewniających wpływ samorządów terytorialnych na działania administracji specjalnych, mimo iż pozostają one w sferze ich interesów i determinują działania organów gmin.

Sądzę, iż stanowi to wystarczający argument do podjęcia dyskusji na temat zmian w organizacji terytorialnej państwa. Sądzę też, że cały szereg problemów wyżej opisanych będzie musiało znaleźć rozwiązanie już w momencie wprowadzenia powiatów. Kwestią wyboru jest natomiast przyjęcie koncepcji zmian w organizacji terytorialnej państwa i droga jej aplikacji.

Koncepcje te jednak winny mieć odniesienie właśnie do czynników, które nazwałem regionotwórczymi. Do rzeczywistych **czynników regionotwórczych** należą wybrane gałęzie produkcji, usługi w sferze produkcji materialnej i niematerialnej (np. ochrona zdrowia, kultura, nauka), znaczący udział w tworzeniu dochodu narodowego, a także zasoby ludzkie i techniczne. Odpowiedni dobór czynników kreujących regiony – nie wszystkie przecież będą uwzględnione, przyznanie priorytetu niektórym z nich przy wyznaczaniu kompetencji i granic regionu, wybór drogi dojścia do regionalizacji (zmian w organizacji terytorialnej państwa) są tymi elementami, które dywersyfikują koncepcje na temat regionalizacji. Ośrodki, odpowiedzialne za organizację życia publicznego zadecydują o przeniesieniu (uwzględnieniu) konkretnej koncepcji na płaszczyznę działań prawnych. Do nich więc będzie należało podjęcie stosownej decyzji, jako formy przyzwolenia na zmiany w podziale administracyjnym.

5. Regionalizacja jest skutkiem pewnej ewolucji ustroju państwa, co ogarnia także jego organizację terytorialną – dochodzi się do niej stopniowo korzystając z różnych form decentralizacji państwa (funkcji publicznych). I tak – możliwe jest przekazywanie tych zadań w gestię jednostek podziału terytorialnego państwa, które dysponują określonym stopniem samodzielności. Samodzielność ta może ulegać systematycznej intensyfikacji – tak co do spraw (zagadnień), przekazywanych do kompetencji regionów (decentralizacja kompetencyjna), jak i sposobu ich załatwiania (decentralizacja funkcjonalna). W ten sposób możliwe jest ewolucyjne przechodzenie od regionu jako formy wykonywania zadań (kompetencji) państwa przez jego aparat administracyjny (region funkcjo-

nalny) do regionu o cechach odrębnego podmiotu prawa, swolstego co do ustroju, wyposażonego w majątek, dysponującego własnymi źródłami dochodów.

Każdy z powyżej wyodrębnionych elementów podmiotowości regionu nadawany jest jednorazowo lub też region uzyskuje je ewoluując do sytuacji docelowej, wyznaczonej przez potencjalny zakres samodzielności (podmiotowości publicznoprawnej).

W praktyce demokracji zachodnich instytucję regionu odnosi się do różnych, niekiedy różniących się w wysokim stopniu, jednostek organizacji terytorialnej. Wyróżniać bowiem możemy regiony funkcjonalne (administracyjne), samorządowe i autonomiczne. Regionalizacja kojarzona jest przede wszystkim z decentralizacją kompetencji. Istotne jednak jest także wskazanie na ośrodki kompetencji decentralizowanych na poziom regionu – kto je przejmie oraz zakres i treść nadzoru nad regionem. Ustrój regionu przesądza o jego formie prawnej: region funkcjonalny, samorządowy lub autonomiczny.

Istotne dla kształtu polskiej reformy administracji publicznej będzie więc nie tylko przekazanie kompetencji, które dzisiaj należą do aparatu centralnego. Równie ważne będzie wskazanie na faktycznych gestorów tych kompetencji na poziomie regionu. Ustawodawca może je bowiem przekazać w gestię organów administracji rządowej (region funkcjonalny – administracyjny) lub ciała przedstawicielskiego wybieranego przez mieszkańców regionu.

Utożsamia się regiony z samorządami terytorialnymi, które są usytuowane poniżej władzy państwowej. Samorzady regionalne mogą jednak tę władzę sprawować. Region autonomiczny jest właśnie taką formą sprawowania władzy państwowej. Region autonomiczny przejmuje część kompetencji prawotwórczych tej władzy, a ich podział między państwo (organy naczelne) i region jest konsekwencją konwencji przyjętej w konstytucji (ustawie organicznej). Parlament regionu autonomicznego stanowi prawo i jest autonomiczny wobec podobnych kompetencji prawotwórczych innych regionów oraz państwa. Granice i formy ingerencji państwa w sprawy regionu (nadzór) określa Konstytucja.

Region jest więc formą decentralizacji funkcji państwa. Region autonomiczny jest jednak pewnym przejawem jego federalizacji. Ta jego cecha nie znajduje zbyt wielu zwolenników dla koncepcji przyznawania autonomii regionom. Wyrażane są obawy zbyt daleko posuniętej decentralizacji państwa i osłabienia jego funkcji – zwłaszcza przez pogłębienie nierówności ekonomicznych między regionami (województwa).

Pomysłem na uzyskanie akceptacji społecznej i poparcie sił politycznych dla idei regionalizacji jest koncepcja regionu samorządowego. Region samorządowy jest formą udziału społeczności lokalnych (samorząd) w realizacji funkcji państwa, ale bez prawnych gwarancji kreowania interesów własnych, które mogłyby przeciwstawić innym, podobnym jednostkom przestrzennym oraz państwu (władzy centralnej).

Region samorządowy wykazuje się samodzielnością przy kształtowaniu polityki, ale w granicach zakreślonych przez ustawodawcę (Konstytucja i inne akty ustawowe). W zasadzie nie występuje wówczas niebezpieczeństwo federalizacji państwa przez ochronę partykularnych, niekiedy sprzecznych interesów regionów. Interesy te oczywiście nie muszą być tożsame, ale różnice między nimi ujawniają się przy wyborze koncepcji wykonywania zadań, określonych w ustawach. W ten sposób przedmiotem polityki regionalnej są zagadnienia o znaczeniu lokalnym, ale odnoszone do regionalnego układu przestrzennego. Ustawodawca określa granice swobody (wyboru) przy stanowieniu o świadczeniach na rzecz społeczności regionalnej, przypisując jej odpowiednie kompetencje.

6. Regionalizacja dokona się etapowo – sądzę, że będą to dwa etapy. Najpierw powstaną powiaty jako forma samorządu ponadgminnego. Podjęte zostały z inicjatywy KSST prace nad opracowaniem odpowiednich aktów prawnych, określających ustrój powiatu, jego kompetencje oraz sytuację w sferze finansów publicznych. Powiat jako forma organizacji terytorialnej państwa występował w Polsce do 1975 roku. Likwidacja organów państwowych szczebla pośredniego w systemie terenowych organów władzy i administracji państwowej wymusiła rozdrobnienie terytorialne na szczeblu wojewódzkim. Organy terenowe tego szczebla przejęły znaczną część kompetencji, które należały do powiatów, co miało zabezpieczać państwo przed destabilizacją w postaci ograniczenia zadań, wykonywanych przez administrację terenową.

Zakładam, że samorząd powiatowy nie przyjmie kompetencji gmin. Uważam też, że błędne są propozycje przyznania organom samorządu powiatowego kompetencji nadzorczych, co miałyby sytuować powiat jako szczebel hierarchicznie nadrzędny wobec gminy. Zadania powiatu mogą oczywiście determinować zadania organów gmin. Determinacja ta będzie jednakże wyłącznie wynikiem krzyżowania się (nakładania) zadań i kompetencji. Widoczne to będzie w takich sferach aktywności jak oświata, służba zdrowia, planowanie przestrzenne. Będą to jednak sytuacje wyjątkowe, potwierdzające regułę podziału zadań państwa między gminy i powiat.

Natomiast region (województwo) samorządowy obejmie przestrzeń wyznaczoną przez granice powiatów, co oczywiście nie oznacza, iż będzie on federacją powiatów. Utworzenie powiatów pozwoli natomiast załagodzić spory między samorządami gminnymi i władzami regionów co do przynależności do tego lub innego regionu.

Zmiany w organizacji terytorialnej przeprowadzimy w sposób jednolity dla całego kraju lub też możliwe jest przyjęcie koncepcji różnicowania sytuacji regionów. Znane są doświadczenia państw Europy Zachodniej stopniowego decentralizowania zadań na szczebel regionu. Wniosek ten – jak sądzę – należy rozważyć przy podejmowaniu decyzji na temat polskich reform ustrojowych. Sądzę, iż przykład Francji stopniowego i przemyślanego przekazywania kompetencji na szczebel regionu jest pożyteczny.

Jednocześnie rozważenia wymaga koncepcja decentralizowania funkcji publicznych na rzecz wybranych regionów. Wprowadzenie koncepcja taka prowadzi do zróżnicowania sytuacji poszczególnych regionów, co może prowadzić do komplikacji – zwłaszcza w ich stosunkach z aparatem centralnym. Pozwala wszakże na pozbywanie się niebezpieczeństwa wykonywania przez organy regionu zadań w sposób niekompetentny, co zwłaszcza jest wynikiem nieudolności i braku doświadczenia. Uwzględniłam w swojej koncepcji to niebezpieczeństwo, a także poziom świadomości społecznej na temat potrzeby i celów regionalizacji i proponuję przyjęcie koncepcji regionu (województwa) funkcjonalnego jako formy decentralizacji i organizacji terytorialnej Polski. Wydaje się to uzasadnione stosunkowo dobrą organizacją administracji państwowej i jej przygotowaniem do przejęcia zadań, przekazywanych przez centralny aparat administracyjny. Postępy w zwiększaniu zakresu zadań, a zwłaszcza kompetencji regionów będą stopniowe – co oznacza ewoluowanie w kierunku regionów samorządowych i autonomicznych w dalszej perspektywie. Istotnym będzie także ustalenie, czy regionalizacja przyjmie formę jednolitą i powszechną dla całego państwa. Można bowiem ją aplikować tylko w wybranych częściach kraju – co zwłaszcza odnosi się do regionu samorządowego czy autonomicznego. W państwach, które już podjęły decyzję o regionalizacji oraz jej formie, przyjmowano, iż region otrzymuje elementy podmiotowości w miarę zdolności do wykonywania zadań publicznych. Nie wszystkie więc regiony jednocześnie otrzymały status nie tylko jednostek podziału administracyjnego, ale także odrębnych podmiotów prawa publicznego i prywatnego. Elity polityczne w Polsce winny odnieść się do powyższych dylematów przy wyborze koncepcji regionalizacji kraju.

Nie wystarczy przy tym kierować się doświadczeniami demokracji zachodnich. Oczywiście, pewne spostrzeżenia i uwagi wywiedzione przy analizie rozwoju instytucji publicznoprawnych – w tym instytucji promujących decentralizację zadań państwa na poziom lokalny oraz organizacja ich wykonywania będą przydatne dla warunków polskich. Tym niemniej każde z państw – zwłaszcza Europy Zachodniej – ma własne pod tym względem doświadczenia w zakresie regionalizacji – i choć występują także pewne cechy wspólne – zwłaszcza po stronie instytucji ustrojowych regionu, to przecież stwierdzenie, iż możliwa jest adaptacja do warunków polskich określonej formy regionu byłoby zwykłym nadużyciem.

Potrzebna jest wola polityczna o niezbędności zmian ustrojowych i jej wyraźne ujawnienie społeczeństwu. Należy bez zbędnej zwłoki sformułować program zmian i przystosowany do niego harmonogram prac nad poszczególnymi instytucjami reformy, promującej decentralizację funkcji publicznych. Sądzę, iż wyzbędzimy się elementu koniunkturalizmu w podejściu do reformy Państwa oraz przy konstruowaniu jej założeń, jeżeli wola reformy oraz jej cele przybiorą formę aktu organu władzy ustawodawczej.

Kwestią otwartą natomiast pozostaje sposób wyznaczenia układu przestrzennego województwa. Sądzę, że możliwe jest tu skorzystanie z doświadczeń zachodnioeuropejskich np. Hiszpanii i przeprowadzenie reform w tym zakresie „od dołu”. Ustawodawca winien wybrać formę kształtowania przez społeczności lokalne swojego zainteresowania przynależnością do wskazanego powiatu i regionu – np. referendum lub wola organu podstawowego (gminy, powiatu). Skłaniam się ku propozycji, by powiaty decydowały o przynależności do wskazanego regionu z zachowaniem kompetencji właściwych organów państwowych do rozstrzygania spraw spornych.

7. Zmiany w organizacji terytorialnej państwa wymagają nowego spojrzenia na sytuację administracji państwowej. Dzieli się ona na tzw. organy administracji ogólnej oraz administracje specjalne. Podział ten ujawnia się w terenie, na poziomie dzisiejszego województwa. Powstaje pytanie, czy mamy go utrzymywać na poziomie przyszłych powiatów?

Obecnie przedstawicielem rządu w terenie oraz organem administracji państwowej (terenowy organ rządowej administracji ogólnej) jest wojewoda. W stanowisku wojewody następuje zespolenie, a zarazem „odbicie” kompetencji organów naczelných (centralnych), kierujących działaniami (resortami) administracji państwowej, które ogarniają sprawy zbliżone do siebie przedmiotowo.

W znaczeniu podmiotowym resort tworzy zespół organów państwowych i innych jednostek organizacyjnych. Organy te powiązane są więzami o charakterze prawnoadministracyjnym. Łączą one wojewodę z poszczególnymi naczelnymi (centralnymi) organami administracji państwowej, kierującymi administrację resortu. Organy te tworzą w terenie także organy niezespólone z urzędem wojewody. W tym zakresie konieczne są głębokie zmiany strukturalne i funkcjonalne. Tymczasem prace nad reformą administracji państwowej koncentrują się przede wszystkim nad zmianą sytuacji organów naczelných (centralnych) i osób sprawujących funkcje publiczne, kierujących pracą tych organów. Za celowe uznaje się zwłaszcza wypracowanie koncepcji, pozwalającej na odpolitycznienie organów naczelných (centralnych) i pozostawienie stanowisk kierowniczych w resortach poza sferą wpływów politycznych. Uważam, że koniecznym jest rozważenie konsekwencji proponowanych rozwiązań w organizacji aparatu administracyjnego w terenie i statusu terenowych organów administracji.

Moim zdaniem organy usytuowane na szczeblu powiatu i województwa (regionu) winny działać zarówno w sferze zadań i kompetencji samorządów jak i administracji państwowej. Tak np. wydział powiatowy jako organ wykonawczy rady powiatowej odpowiadałby także za realizację zadań administracji rządowej. Przewodniczący wydziału (starosta) podlegałby nadzorowi ze strony organu przedstawicielskiego samorządu powiatowego oraz – w zakresie zadań administracji państwowej – wojewodzie.

Kwetią szczegółową, ale o doniosłym znaczeniu, jest zakres kompetencji tak usytuowanego organu wykonawczego samorządu powiatowego. Rozważana jest propozycja objęcia przez ten organ także spraw załatwianych dzisiaj przez administracje specjalne (niezespólone). Jest to propozycja głęboko osadzona w aspiracjach działaczy samorządowych i zgodna z założeniami decentralizacji państwa. Nie sędzę, by miała szanse urzeczywistnienia w rozwiązaniach prawnych. Radzej należałoby szukać elementów sprzyjających koncentracji kompetencji w rękach organów usytuowanych na szczeblu województwa (regionu).