TADEUSZ JUJA

DYSKUSYJNE PROBLEMY REAKTYWOWANEGO SYSTEMU SAMORZĄDU LOKALNEGO

Artykuł ten nawiązuje do opracowania Teresy Rabskiej, traktującego o prawnoustrojowych uwarunkowaniach samorządu lokalnego. W opracowaniu tym wyeksponowane zostały zalety przyjętych w ostatnim okresie unormowań prawnych samorządu terytorialnego. Tymczasem niektóre z rozwiązań prawnych wydają się co najmniej dyskusyjne.

Ustawa o samorządzie terytorialnym zakłada jednoszczeblowość samorządu terytorialnego. Jest ona jednak jedynie ustawą o samorządzie lokalnym. Zgodnie z założeniami reformy samorządowej na szczeblu wojewódzkim i rejonowym będzie istniała administracja rządowa. Wprawdzie gminy z obszaru województwa będą wyłaniały wspólną reprezentację w postaci sejmiku samorządowego, lecz jego kompetencje są relatywnie niewielkie. Tego typu rozwiązanie prawnoustrojowe jest – moim zdaniem – co najmniej dyskusyjne, nie powinno się bowiem wykluczać samorządu terytorialnego również w skali ponadlokalnej. W państwach, w których występuje tego typu samorząd terytorialny, jego rola i znaczenie w ostatnim okresie raczej rośnie, a przynajmniej nie maleje. Samorząd lokalny w skali ponadlokalnej (na szczeblu powiatowym i wojewódzkim) istniał również w Polsce międzywojennej, chociaż warunki do jego sprawnego funkcjonowania nie były w tym okresie najlepsze.

Jestem zwolennikiem samorządu ponadlokalnego. Model państwa, w którym istnieje samorząd terytorialny jedynie na szczeblu lokalnym, a brak jest samorządu w skali ponadlokalnej, jest modelem państwa o dosyć scentralizowanej administracji, z jednej strony występuje bowiem jeden silny podmiot publicznoprawny – państwo, a z drugiej – kilka tysięcy słabych podmiotów publicznoprawnych, jakimi są gminy.

Zdaję sobie jednak sprawę z tego, że są w chwili obecnej argumenty przemawiające przeciw wprowadzeniu w Polsce tego typu samorządu. Podstawowej przeszkody we wprowadzeniu tego typu samorządu należy dopatrywać w nieracjonalnym podziale terytorialnym kraju na województwa. Wprowadzenie już w chwili obecnej samorządu terytorialnego w skali ponadlokalnej mogłoby utrudnić porządkowanie podziału terytorialnego kraju w przyszłości. Jednak wraz ze wprowadzeniem nowego podziału terytorialnego kraju na województwa i rejony (powiaty) powstaną warunki sprzyjające wprowadzeniu samorządności na szczeblu wojewódzkim i ewentualnie rejonowym (powiatowym).

Należałoby również rozważyć celowość wyposażenia pewnych regionów w wyższy stopień samorządności terytorialnej, w autonomię. Wydaje się, że skomplikowane problemy społeczne, ekonomiczne i narodowościowe Górnego Śląska, Opolszczyzny czy Kaszub mogłyby być w pewnym stopniu złagodzone przez nadanie tym regionom większej lub mniejszej autonomii.

Wątpliwości budzi unifikacja zadań własnych samorządu terytorialnego. W myśl bowiem art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym zadania własne będą takie same w małej gminie wiejskiej i wielkiej gminie miejskiej. Osobiście opowiadałbym się za różnicowaniem zadań własnych gmin. Zadania te powinny rosnąć wraz ze wzrostem skali i rangi gminy. Zakres zadań własnych powinien być zatem znacznie szerszy w dużym mieście niż w małym miasteczku czy też gminie wiejskiej. Przykładowo, w dużym mieście można podporządkować samorządowi lokalnemu nawet szkolnictwo ponadpodstawowe (poza wyższym), natomiast w małym miasteczku czy gminie wiejskiej szkolnictwo nie powinno podlegać samorządowi lokalnemu.

Pewne wątpliwości budzi również przyjęty w ustawie o samorządzie terytorialnym podział zadań gmin na własne i zlecone. Znaczna część zadań własnych to zadania o charakterze obligatoryjnym, a więc zadania narzucone do realizacji z mocy prawa gminom przez państwo. Taki sposób regulowania zadań własnych gmin narusza w znacznym stopniu ich samorządność, rozumianą jako samorządzenie się społeczności lokalnej. Niektóre zadania zlecone, mianowicie z zakresu administracji rządowej, są również ustawowo narzucone do realizacji gminom, uzyskują więc charakter obligatoryjny, odróżniając się od obligatoryjnych zadań własnych jedynie źródłem finansowania.

W przypadku małych gmin szereg zadań własnych będzie wykraczał poza ich możliwości organizacyjne, techniczne i finansowe. W związku z tym w ustawie o samorządzie terytorialnym wysoką rangę nadaje się związkom i porozumieniom komunalnym. Zakłada się zatem, że gminy będą spontanicznie, bez jakiegokolwiek przymusu, porozumiewały się w sprawach zadań publicznych przekraczających możliwości pojedynczej gminy. Tego rodzaju związki i porozumienia gmin w celu realizacji zadań publicznych były możliwe również w systemie rad narodowych, nie uzyskały jednak większego w praktyce znaczenia ze względu na zasadę przejmowania zadań publicznych wykraczających poza możliwości pojedynczej gminy przez szczebel wojewódzki. Brak jest zatem doświadczeń w samoorganizowaniu się gmin dla wspólnej realizacji określonego rodzaju zadań publicznych. W okresie przejściowym do nowego systemu istnieje nawet niebezpieczeństwo pojawienia się zakłóceń w funkcjonowaniu pewnych sfer gospodarki komunalnej.

Można dyskutować również, czy we właściwy sposób została w ustawie o samorządzie terytorialnym rozwiązana kwestia prowadzenia działalności gospodarczej poza działalnością użyteczności publicznej. W myśl bowiem art. 9 ust. 2 tej ustawy gmina będzie mogła prowadzić działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej, jeżeli jest to niezbędne do zaspokojenia potrzeb społecznych. Koniecznością zaspokojenia potrzeb społecznych można uzasadnić prowadzenie każdej działalności gospodarczej, ustawa nie wprowadza więc rzeczywistych ograniczeń w podejmowaniu działalności gospodarczej o charakterze komercyjnym przez gminy. Nie jestem zwolennikiem bezpośredniego zajmowania się przez samorząd lokalny działalnością gospodar-

czą o charakterze komercyjnym i nie jestem przekonany, czy działalność tego typu może być efektywnie prowadzona przez samorząd.

Z problemem zakresu działalności samorządu gmin ściśle jest związana kwestia mienia komunalnego. Jestem zwolennikiem całościowego zreformowania stosunków własnościowych w Polsce, należałoby zatem określić, do jakiego modelu stosunków własnościowych należy dążyć w naszym kraju, jakie składniki majątku narodowego powinny pozostać własnością państwa, które z tych składników powinny stać się własnością samorządów lokalnych lub własnością prywatną. Program porządkowania stosunków własnościowych w sferze samorządu lokalnego powinien być zatem odpowiednio wkomponowany w całościowy program reformowania stosunków własnościowych. Opowiadam się jednocześnie za tym, aby pierwsze, ustawowe wyposażenie gmin w mienie komunalne dotyczyło wyłącznie składników majątku służącego realizacji zadań w sferze użyteczności publicznej, toteż wątpliwości moje budzi przyjęta regulacja prawna, zgodnie z którą wszystkie przedsiębiorstwa państwowe działające na zasadach ogólnych, podporządkowane dotychczas gminom, stają się automatycznie, z mocy prawa, ich własnością. Regulacja ta „przymusza" bowiem gminy do prowadzenia działalności gospodarczej o charakterze komercyjnym i co gorsze – obliguje je do przejmowania na własność przedsiębiorstw znajdujących się w złej sytuacji finansowej. Rozwiązanie to może stać się przeszkodą w realizacji programu prywatyzacji, gdyż większość przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych, które były dotąd podporządkowane gminom, powinna być, moim zdaniem, prywatyzowana.

W tym opracowaniu wskazałem jedynie niektóre dyskusyjne prawnoustrojowe rozwiązania samorządu terytorialnego. Jest ich niewątpliwie znacznie więcej. Do słabości przyjętych rozwiązań prawnoustrojowych należy zaliczyć zwłaszcza ogólnikowość zarysowanego w ustawie o samorządzie terytorialnym systemu finansowego gmin. Należy spodziewać się, że ustawa ta będzie podlegała w przyszłości szeregu nowelizacjom.