

Institut Nauk Prawno-Administracyjnych Uniwersytetu Warszawskiego

Jerzy SŁUŻEWSKI

### **Spojrzenie na organizację i funkcjonowanie samorządu terytorialnego**

A View of the Organization and Functioning of Local Government

Po pierwszej wojnie światowej, w odrodzonej Polsce, zaczął funkcjonować samorząd terytorialny. Idea samorządu była bliska odczuciom narodowym Polaków przede wszystkim z tej racji, że w okresie zaborów, w okresie utraty państwowości polskiej, państwa zaborcze dopuściły, w ograniczonym co prawda zakresie, działalność samorządów terytorialnych na ziemiach polskich. W związku z tym społeczność polska traktowała samorząd jako pewnego rodzaju namiastkę polskiej władzy publicznej.

W okresie międzywojennym samorząd terytorialny był początkowo bardzo zróżnicowany tak pod względem organizacyjnym, kompetencyjnym, jak i pod względem zadań. Modyfikacje poczynione w stanie prawnym w latach 1918-1933 były dosyć skromne.

Daleko idące zunifikowanie pozycji organizacyjnej i kompetencyjnej samorządu terytorialnego nastąpiło dopiero w 1933 roku.

Po drugiej wojnie światowej samorząd terytorialny rozpoczął swą działalność już w 1944 roku. Podstawę prawną organizacji i kompetencji samorządu stanowił dekret z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 14, poz. 74), który nawiązał do ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, utrzymując w mocy wiele postanowień tej ustawy.

Mimo wielu przeciwności można powiedzieć, że samorząd terytorialny spełnił w tym okresie dobrze swoje zadania i to zarówno na ziemiach centralnych, jak i zachodnich oraz północnych.

Jego zadania w tamtym okresie koncentrowały się głównie na takich sprawach, jak na przykład: budowa, naprawa i utrzymanie dróg i mostów, porządkowanie miast i osiedli po niespotykanych zniszczeniach wojennych, zabezpieczenie opuszczonego oraz rozbudowa i wykorzystanie majątku komunalnego, uruchamianie i eksploatawanie gazowni i elektrowni, współdziałanie w budowie i utrzy-

maniu szkół, przedszkoli, ośrodków zdrowia, szpitali, ośrodków opieki społecznej i t. p.

Po grudniu 1948 r. zaczęto w coraz większym zakresie przyjmować i wprowadzać w Polsce wzorce Państwa Radzieckiego. Nie ominęło to także organów terenowych, t.j. zarówno samorządu terytorialnego, jak i organów administracji rządowej.

W 1950 r. w drodze ustawowej został zniesiony samorząd terytorialny oraz terenowe organy administracji rządowej ogólnej. W ich miejsce powołane zostały rady narodowe, jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej. Prezydya tych rad spełniały funkcje organów administracji państwowej.

Zniesienie samorządu terytorialnego wiązało się z przyjęciem leninowskiej koncepcji dotyczącej ustroju państwa socjalistycznego. W koncepcji tej podstawowym elementem ustrojowym państwa były rady, którym wyznaczono rolę przedstawicielskich organów władzy państwowej. Do instytucji samorządu terytorialnego odnosił się Lenin lekceważąco. Traktował samorząd jako instytucję charakterystyczną dla ustroju państwa burżuazyjnego, zajmującą się nieszkodliwym dla władzy tego państwa „pobielaniem umywalni”.

Koncepcja rad nie sprawdziła się w praktyce zarówno w Polsce, jak i w innych krajach socjalistycznych. Rola rad, zwłaszcza w późniejszym okresie, ograniczała się do spełniania roli ornamentacji ustrojowej, za którą faktyczną władzę sprawowała partia oraz podporządkowany jej scentralizowany aparat administracji państwowej.

W Polsce najwcześniej, w porównaniu z innymi państwami bloku socjalistycznego, bo już na początku lat osiemdziesiątych, pojawiły się w ramach dyskusji nad reformą gospodarczą i ustrojową postulaty reaktywowania samorządu terytorialnego. Między innymi postulowano, aby samorząd był instytucją niepaństwową, obejmującą rozległe zadania i kompetencje w sferze lokalnych spraw publicznych.

Prawdopodobnie pod naciskiem tego rodzaju postulatów, będących tworem różnego rodzaju komisji i komitetów, wprowadzono do ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 41, poz. 185) zapis dotyczący samorządu terytorialnego. W ustawie tej instytucja samorządu została wciśnięta, tak pod względem organizacyjnym, jak i kompetencyjnym, w system rad narodowych. Rady narodowe spełniały dwie role: były terenowymi organami władzy państwowej oraz organami samorządu terytorialnego. Przy nowelizacji tej ustawy, jaka miała miejsce w 1988 roku, wyodrębniono w pewnym stopniu kompetencje i zadania „samorządowe” rad narodowych. Nie zmieniło to jednak postaci rzeczy, bowiem samorząd nie wyłonił się, jako odrębna, niepaństwowa, samorządna i samodzielna instytucja, toteż unormowania zawarte w tej ustawie i dotyczące samorządu terytorialnego można zaliczyć do tzw. unormowań pozornych.

Dopiero ustawy z marca i maja 1990 roku, tzw. „samorządowe”, wprowadziły samorząd terytorialny jako odrębną, samodzielną, o szerokich zadaniach i kompetencjach instytucję publiczną lokalną.

Ustawa o samorządzie terytorialnym nie określiła wyraźnie charakteru prawnego tej instytucji. Nie znajdujemy w jej przepisach postanowienia, że samorząd terytorialny jest instytucją publiczną, ale niepaństwową. Jednakże na pod-

stawie analizy całokształtu przepisów o samorządzie terytorialnym, jak i przepisów dotyczących administracji rządowej można wyciągnąć wniosek, że samorząd jest instytucją publiczną niepaństwową.

W okresie, w którym funkcjonowało państwo socjalistyczne z jego bardzo rozległym zakresem działania i kompetencji, byliśmy przyzwyczajeni do tego, że organami dysponującymi kompetencjami władczymi były w zasadzie organy państwowe oraz wyjątkowo inne organy spełniające funkcje władcze, jednakże zlecone im przez organy państwowe.

Obecnie natomiast widzimy, że samorząd terytorialny ma „swoje własne”, przydzielone przez ustawy kompetencje i zadania w sferze publicznej, niezależnie od kompetencji i zadań organów państwowych.

Następne spostrzeżenie dotyczy organów władzy państwowej. Pamiętamy, że rady narodowe były terenowymi organami władzy państwowej. Obecnie nie mamy w Polsce takich organów. Samorząd terytorialny nie jest bowiem instytucją państwową, a jego organy (rady) nie spełniają roli terenowych organów władzy państwowej.

Rady gminy, występujące w strukturze samorządu terytorialnego, powinny być traktowane jako organy przedstawicielskie społeczności lokalnych powołane do zarządzania sprawami o charakterze lokalnym. Mają one szerokie kompetencje, w tym również kompetencje o charakterze władczym, służące im do realizacji zarówno zadań własnych, t.j. samorządowych, jak i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym nie znajdujemy podstawy prawnej, która by upoważniała rady samorządowe do sprawowania funkcji koordynacyjnej i kontrolnej w odniesieniu do działalności wszystkich jednostek organizacyjnych występujących na obszarze danej rady. Kompetencje takie przysługiwały dawniej radom narodowym, a wywodziły się one z funkcji rad narodowych jako organów władzy państwowej, albo mówiąc inaczej – jako gospodarzy na danym terenie.

Podstawowa jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego została usytuowana na jednym, najniższym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego, a mianowicie na szczeblu gminy, miasta i dzielnicy. Kierowano się w tym przypadku słusznym, z teoretycznego punktu widzenia, założeniem, że takie uplasowanie tej podstawowej jednostki organizacyjnej samorządu zapewni większy i bezpośredni wpływ miejscowych społeczności na działalność tych jednostek, a tym samym lepsze rozwiązywanie różnych złożonych zadań lokalnych. Jednakże nie każdy nawet słuszny teoretycznie pomysł przeniesiony na praktyczny grunt może dać pozytywne efekty.

Obecnie przeważającą większością zadań i kompetencji, które dawniej należały do rad narodowych szczebla podstawowego i wojewódzkiego, obarczono jedno podstawowe ogniwo samorządu terytorialnego, t.j. gminę. Można chyba bez większej przesady powiedzieć, że zadania te i kompetencje przerosły możliwości realizacyjne czy też praktyczną wydolność gminy. Dowodzą tego obserwacje dotyczące codziennej pracy gmin.

W ustawie z 17 maja 1990 roku, o podziale zadań i kompetencji, określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (Dz. U. nr 34, poz. 198), dokonano podziału kompetencji między samorząd a terenowe organy administracji rządowej. Czytając postanowienia tej ustawy,

trudno wyrobić sobie jasny pogląd, jakie kryteria były brane pod uwagę przy dokonywaniu tego podziału. Czy myślą przewodnią miała być tu specyfika instytucji samorządu, czy też jego potencjalne możliwości wykonawcze? W niektórych przypadkach ma się wrażenie dowolności.

Zasadniczą rolę w prawidłowym funkcjonowaniu każdej jednostki odgrywa czynnik ludzki. Od pracy ludzi, od jej jakości zależą efekty, jakie przynosi działalność danej jednostki.

W samorządzie terytorialnym występują dwa rodzaje czynników: społeczny oraz zawodowy.

Upłynęło ponad czterdzieści lat od zniesienia samorządu terytorialnego w 1950 roku. Brak tej instytucji przez długie lata nie sprzyjał wykształceniu się szerokiego grona autentycznych działaczy troszczących się przede wszystkim o sprawy lokalne, o lepsze zaspokajanie potrzeb miejscowej ludności, a nie rozgrywanie batalii politycznych czy też osiąganie swoich indywidualnych interesów. Przeprowadzone wybory do rad gmin i poprzedzająca je kampania wyborcza wskazywały niestety, jako na główny motyw propagandowy, cele polityczne. Trwająca w radach samorządowych często walka z reguły ma charakter walki politycznej, co powoduje osłabienie funkcjonowania instytucji samorządu i w dużej mierze zatracą jej istotny sens.

Podobnie przedstawia się w samorządzie sprawa czynnika zawodowego. Warto jest w tym przypadku wrócić myślą do przeszłości. W latach 1944-1950, kiedy funkcjonował jeszcze w naszym kraju samorząd terytorialny, w samorządzie tym utrzymywała się wtedy w większości kadra dawnych pracowników samorządowych. Byli to pracownicy rozumiejący rolę i zadania, jakie miał do wypełnienia samorząd terytorialny. Po zniesieniu samorządu w 1950 r. i powołaniu rad narodowych, jako organów władzy państwowej państwa socjalistycznego, podjęto działania zmierzające do oczyszczenia rad narodowych z dawnych pracowników samorządowych. Przyświecał temu cel – oczyszczenia socjalistycznych rad narodowych z pracowników, których „winą” była praca w państwie o innym ustroju politycznym. Proces oczyszczania doprowadził do bardzo poważnego zubożenia kwalifikowanej kadry zawodowych pracowników rad narodowych.

Niestety, z chwilą utworzenia w 1990 r. samorządu terytorialnego zaczął się proces oczyszczania kadry zawodowych pracowników w samorządzie terytorialnym. Za przewodnim motywem wydatnego podniesienia kwalifikacji fachowych pracowników samorządu kryła się chęć pozbycia dawnych pracowników rad narodowych, t.j. organów państwa socjalistycznego. A więc i w tym przypadku decydującą rolę odegrał motyw polityczny.

Wydaje się, że trzeba będzie wielu lat oczekiwania i wielu wysiłków, które należy włożyć w organizowanie procesów szkolenia i kształcenia pracowników samorządu terytorialnego, aby poziom fachowego przygotowania tych pracowników odpowiadał w pełni roli i potrzebom tej instytucji, jaką jest i jaką powinien być w przyszłości samorząd.

Bardzo ważnym zagadnieniem wiążącym się ściśle ze sprawą pełnego wykorzystania możliwości, jakich oczekuje się od samorządu, jest sprawa tzw. bazy materialnej, która powinna być podstawą rozwijania przez samorząd działalności gospodarczej, od której zależy w głównej mierze poziom zaspokajania potrzeb

mieszkańców. Chodzi w szczególności o tzw. majątek komunalny, który właściwie zarządzany powinien przynosić samorządowi wymierne korzyści.

Jeśli chodzi o określone w ustawie o samorządzie terytorialnym dochody w postaci podatków i opłat, to ukazała się już odpowiednia w tym zakresie ustawa, która stanowi podstawę prawną tych dochodów i źródeł, z jakich one powstają.

Natomiast nie mniej ważnym zagadnieniem jest sprawa zaopatrzenia samorządu w odpowiedni majątek, który byłby podstawą do prowadzenia przez samorząd działalności gospodarczej.

Ustawa o samorządzie terytorialnym przyznała samorządowi osobowość prawną. A więc ma on podstawę prawną do posiadania „własnego” majątku i uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym. Posiadanie przez samorząd własnego majątku, właściwe i racjonalne zarządzanie tym majątkiem zwiększyłoby kondycję gospodarczą i finansową samorządu, a tym samym pozwoliłoby lepiej realizować nałożone zadania.

Obecnie można stwierdzić, że kondycja gospodarcza samorządu terytorialnego jest słaba. Oczywiście różnie się to przedstawia w zależności od danej jednostki samorządu (danej gminy). Niektóre zadania nie są realizowane albo są realizowane tylko częściowo. Wpływa to w istotnym stopniu na kształtowanie się opinii społecznej o wartości i przydatności tej instytucji w sferze spraw publicznych.

Ustawa z 10 maja 1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191) – stworzyła podstawę prawną do przekazania części mienia ogólnonarodowego, będącego dawniej w gestii rad narodowych, na własność samorządowi terytorialnemu. Przekazanie to jest nieodpłatne. Przekazanie następuje z mocy prawa bądź na podstawie decyzji administracyjnej. Obecnie proces przekazywania samorządowi mienia, o którym mowa, nie jest zakończony mimo upływu dosyć długiego czasu. Należy przy tym zaznaczyć, że mienie nieprzekazane nie przynosi oczekiwanego pożytku społecznego. Ten długotrwały okres przekazywania samorządowi mienia może być tylko w części usprawiedliwiony tym, że nie zawsze miało ono właściwą i dostateczną dokumentację prawną i teraz trzeba tę dokumentację sporządzić.

Wydaje się, że przyspieszenie przekazywania mienia samorządowi terytorialnemu wzmocniłoby bardzo wydatnie bazę ekonomiczną, warunkującą lepsze efekty gospodarcze samorządu.

Jak już na początku wspomniano, samorząd terytorialny został utworzony na podstawowym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego. W związku z tym działalność organów gminy rozwija się w ramach stosunkowo małej terytorialnie jednostki, t.j. gminy, miasta czy dzielnicy. Natomiast ustawodawstwo nałożyło na samorząd wiele bardzo poważnych i rozległych obowiązków i zadań, których wykonanie niejednokrotnie będzie przekraczać indywidualne możliwości poszczególnych gmin. Dlatego też tak pożądane jest rozwijanie współdziałania między poszczególnymi jednostkami samorządu i w ten sposób podejmowanie wspólne szerszych zadań. Ma to kapitalne znaczenie przede wszystkim dla osiągnięcia celów gospodarczych, wiążących się ściśle z prawidłowym rozwojem terenu i lepszym zaspokajaniem potrzeb miejscowego społeczeństwa.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przewidziała formę takiego współdziałania w postaci międzygminnych związków komunalnych. Związki takie mogą być tworzone dobrowolnie, t.j. w zależności od potrzeb, przez rady gmin. Może być również nałożony na gminy obowiązek utworzenia takiego związku w drodze ustawowej. Utworzone międzygminne związki komunalne przejmują część zadań i kompetencji gmin. Posiadają one osobowość prawną.

Sformułowane postanowienia ustawy dotyczące związków komunalnych nasuwa pewne uwagi. Pozwalam sobie zasygnalizować dwie uwagi:

1. Ze sformułowania ustawy można wyciągnąć wniosek, że związek komunalny powoływany jest do realizacji wspólnych (międzygminnych) zadań o charakterze trwałym. Natomiast często będą zachodzić potrzeby współdziałania międzygminnego w celu realizacji doraźnych, konkretnych zadań. Z tej racji wydaje się, że należałoby wprowadzić jeszcze inną bardziej elastyczną formę współdziałania, właśnie dla realizacji wspólnych doraźnych i konkretnych zadań.

2. Jedną z głównych przesłanek utworzenia gmin tylko na podstawowym szczeblu podziału terytorialnego było umożliwienie bezpośredniego i autentycznego wpływu miejscowego społeczeństwa na działalność samorządowych organów gminnych, a nawet umożliwienie mieszkańcom gmin bezpośredniego udziału w pracach tych organów.

Natomiast utworzenie związku komunalnego oddała tę jednostkę samorządową od miejscowych społeczności zamieszkałych w gminach współdziałających ze sobą.

Wydaje się, że ustawodawstwo samorządowe powinno zapewnić w szerszym zakresie możliwość wpływania na działalność związków komunalnych ze strony mieszkańców gmin.

Niezwykle ważnym problemem z punktu widzenia działalności samorządu jest sprawa samorządu m. st. Warszawy.

Ustawa z 18 maja 1990 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. nr 34, poz. 200) postanowiła, że miasto stołeczne Warszawa jest z mocy prawa związkiem dzielnic-gmin. A zatem na obszarze Stolicy występuje kilka odrębnych, o dużej samodzielności kompetencyjnej, dzielnic-gmin. Można przeto powiedzieć, że jednolity w swojej treści i funkcji organizm dużego miasta z punktu widzenia zarządzania, został poszatkowany na kilka części. Nie jest to najszybsze rozwiązanie.

Można oczywiście powiedzieć, że powołany w ustawie obligatoryjny związek dzielnic-gmin jest po to, aby zapewnić jednolitą politykę działania dzielnic-gmin w różnych dziedzinach i tym samym harmonijny rozwój miasta jako całości. Wątpię, czy stwierdzenie takie ma obecnie pokrycie w praktyce. Wydaje się, że nie.

Porównując kompetencje i zadania organów ogólnomiejskich z kompetencjami i zadaniami organów dzielnic-gmin, można zaryzykować stwierdzenie, że została naruszona racjonalna proporcja; organy dzielnic-gmin otrzymały zbyt szerokie kompetencje i zadania, co – jak się wydaje – może stanowić poważne utrudnienie w zakresie potrzeby utrzymania jednolitej linii działania w zarządzaniu zwartym i jednolitym organizmem dużego miasta.

Na marginesie chciałbym zwrócić uwagę na jedno z postanowień ustawy dotyczące składu osobowego najważniejszego organu związku dzielnic-gmin, t.j.

Rady Warszawy. Otóż Rada Warszawy nie pochodzi z bezpośrednich wyborów mieszkańców, lecz z wyborów pośrednich. Każda rada dzielnicy-gminy deleguje po czterech radnych do Rady Warszawy. Czego w tej sytuacji należy oczekiwać od Rady Warszawy przy tego rodzaju kompozycji jej składu osobowego. Wydaje się, że grona radnych reprezentujących poszczególne dzielnice-gminy będą na terenie Rady Warszawy walczyć o „swoje” partykularne, t.j. dzielnicowe sprawy. Natomiast sprawy o charakterze ogólnomiejskim będą oddalać się na dalszy plan. W konsekwencji można się obawiać odwrócenia proporcji: sprawy ogólnomiejskie będą traktowane drugoplanowo, natomiast sprawy dzielnic-gmin będą zajmowały pozycje pierwszoplanowe. Oczywiście ujemne konsekwencje tego stanu rzeczy odbiją się na zwartości funkcjonowania całego organizmu dużego miasta.

#### SUMMARY

In 1990 the Diet passes self-government laws which provided the basis for the formation of local governments. After three years of the binding force of the laws and the activities of the local government, we might venture to formulate certain remarks concerning both the regulations on and the functioning of the local government. The comments in the article cover the following:

1. The legal status of the local government and its restriction to the levels of the commune, the town and the town quarter.
2. Excessive burdening of the local government with competence and tasks that have been vested with the local government after the dissolution of the two levels of the former people's councils.
3. The human factor in the local government, both social and professional.
4. Material resources of the local government: the transfer of property for the local government.
5. Cooperation of the local government and forms of this cooperation limited by the law.
6. The status of organization and competence of the local government of the capital city of Warsaw.

