

PROTOKÓŁ KOŃCOWY

Grupa robocza uznała, że ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji prawa społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. Warunkiem realizacji tego prawa jest upodmiotowienie społeczności lokalnej - traktowanie samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej oraz podmiotu obrotu cywilnoprawnego.

Wyrażać się to powinno w:

- 1) samodzielności funkcjonalnej jednostek samorządu terytorialnego gwarantowanej posiadaniem własnych organów ustrojowych, oraz ograniczeniu nadzoru nad samorządem do zapewnienia legalności jego działań;
- 2) samodzielności majątkowej i finansowej;
- 3) demokratycznym sposobie wyłaniania organów uchwałodawczych.

Samorząd terytorialny jest formą realizacji władzy publicznej przez instytucje terenowe w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. W takim znaczeniu mieści się on w ogólnopaństwowym porządku ustrojowo-prawnym. Niezależnie od powyższego wspólnego poglądu, istnieje zasadnicza rozbieżność co do charakteru organów samorządu terytorialnego i układu ich podporządkowania w systemie państwowym.

Strona koalicyjno-rządowa uważa, że rady narodowe jako organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego wykonują również przewidziane prawem funkcje władzy państwowej.

Organy wykonawcze i zarządzające samorządu terytorialnego pozostają również terenowymi organami administracji państwowej, przynajmniej w okresie przejściowym.

Strona solidarnościowo - opozycyjna uważa, że zachowanie funkcji organów władzy państwowej pozostaje w sprzeczności z ideą samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny jako odrębny podmiot władzy publicznej powinien samodzielnie wykonywać zarówno przewidziane prawem funkcje władcze jak i prowadzić działalność gospodarczą. Natomiast zadania administracji rządowej mogą i winny być zlecane organom wykonawczym samorządu terytorialnego i wykonywane pod nadzorem czynnika rządowego.

I. Zgodność poglądów uzyskano w następujących sprawach:

- 1) definicji samorządu terytorialnego jako związku ogółu mieszkańców gminy miejskiej i wiejskiej z osobowością prawną gminy, a nie rady;
- 2) wprowadzenia własności komunalnej;
- 3) zapewnienia samodzielności finansowej samorządu terytorialnego i rad narodowych, w szczególności przez: ustanowienie źródeł dochodów stałych (własnych oraz dotacji ogólnych przyznawanych według zobiektywizowanych kryteriów). Budżety lokalne będą odrębne od budżetu państwa i powinny obejmować wszystkie rodzaje wpływów, a całość wpływów służyć winna finansowaniu całości zadań;
- 4) samodzielności gospodarczej a m.in.: prawa do powoływania banków komunalnych (dla wspierania gospodarki jednostek samorządu terytorialnego), przedsiębiorstw i zakładów oraz prowadzenia działalności gospodarczej pod warunkiem, że nie będzie ona stanowiła zagrożenia dla realizacji zadań publicznych samorządu;
- 5) uznania, iż istotną formą realizacji zadań ponadlokalnych powinny być związki międzykomunalne o charakterze celowym, których zasięg terytorialny oraz organizacja wynikać powinny z konkretnych potrzeb;
- 6) potrzeby zapewnienia demokratycznej ordynacji wyborczej do rad i ich pluralistycznego składu;
- 7) konieczności wyeliminowania z kryteriów nadzoru oceny celowości działania (zgodność z polityką państwa) i ich ograniczenia wyłącznie do zasady legalności (zgodności z prawem);
- 8) stworzenia możliwości zaskarżania przez samorząd terytorialny decyzji władz państwowych do NSA i sądów powszechnych;
- 9) potrzeby dostosowania przepisów prawa administracyjnego i innych ustaw do rozwiązań systemowych.

Strony solidarnościowo-opozycyjna i koalicyjno-rządowa zgodziły się z poglądem reprezentanta OPZZ, że w swej działalności samorządy terytorialne powinny rozwijać demokrację bezpośrednią ludności miast i wsi.

II. Rozbieżności dotyczą:

1) charakterystyki lokalnych organów przedstawicielskich.

Strona solidarnościowo-opozycyjna proponuje, aby organy te były wyłącznie organami samorządu terytorialnego, wykonującymi zarówno przewidziane prawem funkcje władzy publicznej jak i prowadzącymi działalność gospodarczą;

Strona koalicyjno-rządowa proponuje określenie ich jako organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego wypełniających przy tym, na podstawie Konstytucji i ustaw, funkcje organów władzy państwowej;

2) administracji szczebla podstawowego.

Strona solidarnościowo-opozycyjna postuluje przekształcenie t.o.a.p. stopnia podstawowego w organy wykonawcze samorządu terytorialnego (czyli w administrację komunalną a nie państwową); ich pracownicy mieliby odrębny status pracowników komunalnych. Funkcjonariusze i pracownicy komunalni powoływani byłiby na stanowiska wyłącznie decyzją organów samorządowych z wyłączeniem zasad nomenklatury politycznej w jej dotychczasowym charakterze.

Administracja komunalna pełniłaby także funkcje zlecone administracji państwowej;

Strona koalicyjno-rządowa stoi na stanowisku, że organy wykonawcze samorządu terytorialnego, co najmniej w okresie przejściowym, pozostaną terenowymi organami administracji państwowej.

Dla wzmocnienia funkcji wykonawczych w stosunku do zadań samorządu terytorialnego proponuje się rozważenie powoływania przez rady narodowe działających pod ich zwierzchnictwem, zarządów miejskich i gminnych. Zarządy te działałyby w integracji funkcjonalnej z urzędami terenowymi. Na tym tle dopuszcza się możliwość zróżnicowanego statusu pracowników tych urzędów;

3) ponadlokalnej organizacji samorządu terytorialnego.

Strona solidarnościowo-opozycyjna stwierdza, że w obecnej sytuacji nie ma warunków do ustanowienia samorządu terytorialnego na szczeblu województw, analogicznego do samorządu miast i gmin. Tym samym brak obecnie przesłanek, by województwa posiadały własne mienie i osobowość prawną. Zasadniczą formą realizacji zadań ponadlokalnych powinny być związki międzykomunalne o charakterze celowym, zasięgu przestrzennym oraz organizacji wynikających z konkretnych potrzeb.

Należy doprowadzić do ujednoczenia różnych podziałów na rejony administracyjne. Urzędy wojewódzkie i organy rejonowe ("powiatowe") powinny być najniższym szczeblem administracji rządowej.

Zwiększeniu uczestnictwa społeczeństw lokalnych w nadzorze nad administracją wojewódzką sprzyjałoby odejście od wyborów bezpośrednich na rzecz formowania składu WRN przez delegowanych reprezentantów jednostek szczebla podstawowego.

Strona koalicyjno-rządowa uważa, że rozwijanie funkcji samorządowych powinno dotyczyć szczebla wojewódzkiego i w związku z tym, proponuje utworzenie mienia komunalnego również na szczeblu wojewódzkim, gdzie istnieją materialne warunki samofinansowania i rozwijania inicjatyw gospodarczych.

Status wojewódzkich rad narodowych odpowiadałby koncepcji rad narodowych na szczeblu podstawowym z zachowaniem zasady bezpośredniego wyboru WRN. W związku z tym, nie przewiduje się zmian w dotychczasowym statusie wojewodów i ich aparatu administracyjnego. Nie wyklucza to możliwości przekazywania składników mienia komunalnego związkom międzykomunalnym.

Pomimo powyższych rozbieżności obie strony uznały, że sposób zarządu dużymi aglomeracjami miejskimi wymaga rozwiązań indywidualnych oraz że należy uspołecznić organy administracji państwowej przez poddanie ich silniejszemu nadzorowi ze strony wojewódzkich rad narodowych;

4) zagadnień finansowania.

Strona solidarnościowo-opozycyjna uznała, że racjonalizacja dotowania samorządu lokalnego wymaga m.in.:

- a) określenia na okresy pięcioletnie (w NPSG) procentowego wskaźnika wyznaczającego gwarantowany (minimalny) poziom dotacji ogólnych dla samorządów lokalnych z budżetu państwa.
- b) ustawowego określenia odpowiedzialności Ministra Finansów za pełny i terminowy rozdział środków - bezpośrednio między samorzady miast i gmin.

Strona koalicyjno-rządowa nie ustosunkowuje się do merytorycznej zasadności tych postulatów, uważając rozstrzygnięcie tych szczegółowych postulatów za przedwczesne (w sprawach szczegółowych - patrz załącznik nr 1);

5) Związku Miast i Gmin.

Zdaniem strony solidarnościowo-opozycyjnej:
wdrożenie instytucji samorządu terytorialnego wymaga stworzenia Związku Miast i Gmin Polskich w celu: organizowania współpracy, współdziałania i wzajemnej pomocy dla członków Związku oraz dla reprezentowania interesów komunalnych wobec właściwych organów państwowych.

Zdaniem strony koalicyjno-rządowej problem ten należy odłożyć i uzależnić jego rozwiązanie od przyszłej regulacji ustawowej samorządu terytorialnego.

III. Mienie komunalne.

Strona koalicyjno-rządowa przedstawiła projekt ustawy o mieniu komunalnym, dostosowany do obecnych rozwiązań prawnych, w odniesieniu do którego strona opozycyjno-solidarnościowa sformułowała stanowisko generalne przedstawione w załączniku nr 2.

IV. Ustalenia realizacyjne.

- 1) proces wdrażania w życie nowych zasad samorządu terytorialnego wymaga szybkiej i kompleksowej regulacji prawnej. Jeszcze w roku bieżącym celowe jest ustanowienie nowego

prawa o mieniu komunalnym i prawa regulującego gospodarkę finansową samorządu terytorialnego wraz z towarzyszącymi zmianami w innych aktach prawnych;

- 2) proces legislacyjny związany z wprowadzeniem samorządu terytorialnego oraz tworzeniem nowych instytucji wspierających należy zakończyć w bieżącej kadencji rad narodowych.

Strona solidarnościowo-opozycyjna uważa, że wybory do organów uchwałodawczych samorządów terytorialnych powinny ulec istotnemu przyspieszeniu.

Strona koalicyjno-rządowa uznaje, że postulowanie skrócenia kadencji rad nie jest w chwili obecnej zasadne;

- 3) na okres między wyborami do Sejmu PRL, a wyborami do samorządu terytorialnego (rad narodowych) należałoby zapewnić nowo-utworzonym, legalnie działającym stowarzyszeniom, realne warunki współdziałania z poszczególnymi radami narodowymi. Współdziałanie to polegałoby na uczestnictwie w pracach rad, ich komisji i niektórych innych organów o składzie społecznym. Stworzyć należy możliwość udziału tych stowarzyszeń w kontrolach społecznych, zgłaszania wniosków pod adresem rad i ich organów oraz wyrażania opinii w sprawach objętych kompetencją rad narodowych;

- 4) reforma systemu samorządu terytorialnego winna być objęta społeczną kontrolą, sprawowaną w oparciu o zasady ustalone przez "Okrągły Stół":

- 5) niezbędne korekty granic podziału terytorialnego stopnia podstawowego powinny być dokonane przed wprowadzeniem w życie ustawy o mieniu komunalnym;

- 6) dla wdrożenia instytucji samorządu terytorialnego konieczne jest ponadto:

a) utworzenie jednostek badawczo-rozwojowych i podjęcie programów badawczych, zasilanych również z funduszy centralnych - w celu podejmowania i rozwiązywania problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego,


b) kształcenie kadr dla samorządu terytorialnego oraz szkolenie terenowych działaczy samorządu terytorialnego

i pracowników administracji w zakresie problematyki związanej z samorządem terytorialnym,

- c) tworzenie warunków dla powstawania i rozwoju stowarzyszeń promujących wiedzę i zainteresowanie samorządem terytorialnym.

2 zał.

Za strony:



Jerzy Regulski

(Strona Solidarnościowo-
Opozycyjna)



Wojciech Sokolewicz

(Strona Koalicyjno-Rządowa)

Warszawa, 1989-03-04

FINANSE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO MIAST I GMIN

1. Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego musi być zorganizowana w sposób sprawiedliwy i racjonalny - co w powiązaniu z demokratycznym sposobem administrowania - wyzwoli działania racjonalne, w tym oszczędne gospodarowanie. Zasada sprawiedliwości oznacza, że wielkość dochodów samorządu pozostaje w określonej proporcji do dochodu wypracowanego przez daną społeczność lokalną.

2. Sejm powinien zapewnić samorządom terytorialnym źródła dochodów stałych, wystarczających do finansowania zadań wynikających z ustawy. Ustawa, nakładając na samorząd terytorialny nowe zadania, zapewni źródła dochodów wystarczających do pokrycia wydatków, jakich wymaga wykonanie tych zadań.

3. W zadaniach miast i gmin przeważa konieczność zaspokajania podstawowych potrzeb miejscowej ludności. Ponieważ nie można liczyć na finansową samowystarczalność samorządów terytorialnych opartą o dochody własne, konieczne są dotacje ogólne należne samorządowi z mocy prawa (co nie wyklucza stosowania ponadto dotacji celowych).

4. Racjonalizacja dotowania samorządu terytorialnego wymaga stworzenia prostego mechanizmu repartycji globalnej kwoty dotacji, przewidzianej w ustawie budżetowej, pomiędzy miasta i gminy. Obliczanie wysokości dotacji należnej poszczególnym jednostkom musi być oparte o zobiektywizowane kryteria.

5. Gospodarkę budżetową samorządu kontroluje organ fachowy, usytuowany na szczeblu ponadpodstawowym, złożony z osób powoływanych przez rząd i samorzady terytorialne.

Uwaga:

Rozbieżności w sprawach finansów samorządu terytorialnego zawarto w protokole końcowym (pkt II, 4.).

Stanowisko Strony
Solidarnościowo-Opozycyjnej

W SPRAWIE MIENIA KOMUNALNEGO

Dokonane już konstytucyjne wyodrębnienie mienia komunalnego z własności państwowej przełamuje dotychczas obowiązującą ustrojową zasadę jednolitego funduszu własności państwowej. Zobowiązuje to ustawodawcę do wyodrębnienia władzy lokalnej z hierarchicznego systemu władzy państwowej, a więc przełamania ustrojowej zasady jednolitego systemu tejże władzy. Z istoty własności komunalnej wynika bowiem zarządzanie tym mieniem przez organy autentycznego samorządu terytorialnego, a nie przez organy władzy państwowej.

Dlatego też, ustawowa regulacja mienia komunalnego możliwa jest wyłącznie przy jednoczesnym pełnym i rzeczywistym usamodzielnieniu władz lokalnych.

W procesie przekazywania mienia komunalnego społecznościom lokalnym winna być uwzględniona wola tych społeczności tak, by prawo do mienia komunalnego nie oznaczało przerwania na samorząd terytorialny odpowiedzialności za katastrofalny stan gospodarki lokalnej.

Przekazanie mienia nie może mechanicznie utrwaląć dotychczasowego podziału kompetencji w zakresie zarządzania mieniem państwowym przez władze lokalne. Podział ten jest niekorzystny dla gmin i miast, a nadto nie jest przejrzysty.

W sytuacji braku autentycznych organizmów regionalnych i sztucznego podziału na województwa, mienie komunalne powinno być przekazane miastom i gminom lub ich związkom.

Należy mieć jednak świadomość, że nadanie mienia komunalnego miastom i gminom utrwali istniejący podział terytorialny i zdecydowanie utrudni jego późniejszą korektę.

Funkcje mienia komunalnego, a zwłaszcza tej jego części, która służy bezpośrednio użytkowi publicznemu, decydować muszą o treści uprawnień i obowiązków w zakresie korzystania oraz rozporządzania tym mieniem. Pełni praw właścicielskich samorządu terytorialnego do mienia komunalnego towarzyszyć muszą gwarancje prawne zachowania jego substancji.