

Małgorzata Stahl

POLITYKA KOMUNALNA

I. POJĘCIE POLITYKI KOMUNALNEJ,
POLITYKA KOMUNALNA A POLITYKA PAŃSTWA

Reaktywowanie samorządu terytorialnego¹ i przywrócenie dualizmu administracji terenowej² skłania do rozważenia zagadnień z zakresu polityki komunalnej jako polityki kształtowanej przez upodmiotowione gminy.

Rozważania te należałoby rozpocząć od ustalenia samego pojęcia polityki — w tym opracowaniu rozumianej jako określony sposób (formy, metody) realizowania zadań. Kształtowanie przez samorząd terytorialny polityki komunalnej oznaczać będzie w takim ujęciu przede wszystkim wybór celów działania, kolejności i sposobów ich realizacji. Inaczej ujmując — polityka komunalna polega na świadomym posługiwaniu się przez gminę przydatnymi narzędziami, zmierzającym do celowego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Polityka komunalna jest polityką lokalną. Określenie „polityka lokalna” oznacza wymiar przestrzenny polityki prowadzonej przez władze lokalne, w granicach wyznaczonych przez podział terytorialny kraju. W systemie administracji dualistycznej, której członami są: administracja samorządowa na szczeblu gminy i administracja rządowa na szczeblu województwa i rejonu — politykę lokalną realizują obie te administracje. Mówiąc o polityce kształtowanej przez samorząd terytorialny mamy na myśli politykę lokalną ograniczoną do przestrzeni, wytyczonej granicami gminy i realizowaną w podwójnym wymiarze — w zakresie zadań włas-

¹ Ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16, poz. 95; nr 34, poz. 199; nr 43, poz. 253; nr 89, poz. 518.

² Ustawa z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. nr 21, poz. 123.

nych i w zakresie zadań zleconych administracji rządowej. W odniesieniu do zadań własnych samorząd terytorialny kształtuje politykę lokalną samodzielnie, w ramach prawa. Przy wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej jego polityka podlega korektom nie tylko z punktu widzenia legalności, ale także celowości, gospodarności i rzetelności. Zakres samodzielności organów gminy przy realizowaniu zadań zleconych jest zatem znacznie, w porównaniu do zakresu swobody przy realizowaniu zadań własnych, ograniczony. Polityka gminy w zakresie zadań zleconych nie jest polityką autonomiczną w ramach prawa. Zakres ingerencji państwa w realizację zadań zleconych jest szeroki — stanowi to prostą konsekwencję charakteru tych zadań. Realizując zadania zlecone gminy realizują politykę państwa, choć faktycznie stopień głębokości ingerencji państwa w tę sferę działania gmin nie musi być znaczny.

W praktyce wystąpić może zjawisko „nakładania się” polityki komunalnej i polityki organów administracji rządowej w odniesieniu do wielu zadań. Podział zadań pomiędzy samorząd terytorialny i państwo nie ma charakteru niezmiennego, wiele zadań realizują jednocześnie organy gmin i organy administracji rządowej. Lokalność spraw publicznych jest uznawana za cechę stopniowalną i zmienną w czasie. Polityka państwa i jego organów ma szerszy zasięg przestrzenny i przedmiotowy. Wyrazem tej polityki jest ustawodawstwo. Status władzy samorządowej w państwie określany jest ustawowo, podobnie jak zakres zadań własnych samorządu i formy ingerencji państwa w jego działalność. Kształtowanie polityki komunalnej przez gminy ma charakter prawny — następuje w ramach ustalonych przez państwo. Jeśli gmina realizuje zadania własne zgodnie z prawem, jej polityka jest zgodna z ogólnym kierunkiem polityki państwa, różnić się mogą natomiast w odniesieniu do celów szczegółowych.

Istotę polityki komunalnej stanowi jej ukierunkowanie na własne, gminne środowisko i jego potrzeby³. Głównym celem polityki komunalnej jest zaspokajanie potrzeb lokalnych i obrona interesów wspólnoty gminnej przed interesami ogólniejszymi, choćby to nawet miało prowadzić do konfliktów z racjami wyższego rzędu. Z drugiej strony, zbieżność celów polityki państwa i celów polityki komunalnej wzmacnia te cele i przyspiesza ich realizację. Szczególna rola w tym zakresie przypada państwu, które za pomocą instrumentów prawnych i ekonomicznych, a zwłaszcza finansowych może skłonić gminy do realizacji określonych celów szczegółowych, preferowanych przez państwo.

Konsekwencją powołania władzy samorządowej jest istnienie w te-

³ Szerzej K. Krzeczowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938, s. 31 i n.

renie wielu samodzielnych ośrodków władzy publicznej, różnorodność ich sposobów działania, metod i hierarchii zaspokajanych potrzeb. Bez przesady można powiedzieć, że dopiero model samorządu terytorialnego stworzył przesłanki do ujawniania potrzeb lokalnych i realizowania interesów poszczególnych gmin.

Mnogość polityk komunalnych pociąga za sobą możliwość powstawania sporów zarówno pomiędzy kształtującymi je gminami, jak i pomiędzy gminami a organami administracji rządowej. Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym prowadzenie mediacji w sprawach spornych między gminami należy do kompetencji sejmików samorządowych. Ustawa nie określa bliżej zasad i mechanizmów takiej mediacji. Trudno zatem przewidzieć, czy mediacja będzie zmierzać do unifikacji interesów gmin, do ich integracji czy też do ustalania zasad ekwiwalentności świadczeń pomiędzy gminami. Ustawa samorządowa nie przewiduje także konkretnych form mediacji pomiędzy organami gmin a organami administracji rządowej. Reprezentowanie interesów gmin wobec administracji rządowej należy do kompetencji sejmików. Mają one prawo do wyrażania opinii w istotnych sprawach województwa, prawo opiniowania aktów prawa miejscowego stanowionych przez wojewodę oraz prawo występowania z wnioskami o uchylenie zarządzeń i rozporządzeń wojewody naruszających interesy lokalne. W tym ostatnim zwłaszcza przypadku — działanie sejmiku ma niewątpliwie charakter ochrony interesów lokalnych, a tym samym ochrony polityki kształtowanej przez gminy. Jest to jednak środek *ex post*, a zatem służy nie do mediacji, ale do usuwania skutków aktów prawa miejscowego wydanych przez wojewodę.

Formą uzgadniania polityki państwa i polityki komunalnej jest prawny wymóg zasięgnięcia przez ministra finansów opinii ogólnopolskiej reprezentacji gmin w sprawach określonych w ustawie z 14 XII 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym⁴ i przedstawiania tej opinii Radzie Ministrów, a następnie Sejmowi i Senatowi. Trudności w uzgadnianiu polityk gminnych i polityki państwa wynikają przede wszystkim z braku zorganizowanego lobby interesów samorządu terytorialnego. Rezygnacja z ustawowego powołania ogólnopolskiej reprezentacji samorządu terytorialnego utrudniła reprezentację interesów gmin. Nie może tego braku wypełnić Krajowy Sejmik Samorządowy, o bliżej nieokreślonym statusie prawnym. Możliwe są w przyszłości następujące rozwiązania, nie wykluczające się wzajemnie: utworzenie ogólnopolskiego związku gmin, utworzenie w Sejmie Izby Samorządowej lub mniej sfor-

⁴ Dz.U. nr 89, poz. 518.

malizowanego lobby samorządowego, utworzenie partii reprezentującej interesy samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia państwa — zróżnicowanie gmin i ich samodzielność w kształtowaniu polityki komunalnej wiąże się ze zróżnicowaniem stopnia zaspokojenia określonych potrzeb mieszkańców gmin. Wpływ państwa na politykę komunalną powinien zatem prowadzić do wyrównania w niezbędnych granicach warunków bytowych ludności — głównie poprzez system subwencji i dotacji.

Pewne dziedziny spraw lokalnych pozostają domeną działania organów administracji rządowej, np. zatrudnienie. Nie oznacza to jednak generalnego wyłączenia gmin z realizacji zadań służących m.in. zapobieganiu bezrobociu i łagodzenia jego skutków. Gminy mogą samodzielnie podejmować działania w tym zakresie, np. poprzez rozwijanie inwestycji własnych, stymulowanie rozwoju prywatnego i zagranicznego przemysłu, handlu i usług.

Zadania, do wykonywania których powołana jest gmina, mają charakter publiczny (a zarazem lokalny). Zadania własne są bliżej scharakteryzowane przez ustawę o samorządzie terytorialnym jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Prowadzi to do pytania o wzajemne relacje pomiędzy polityką komunalną a polityką określaną mianem „polityki społecznej”. Publiczny charakter władzy samorządowej, korporacyjność gminy, sposób wyłaniania jej organów na drodze wyborów i szczególne uprawnienia członków wspólnoty gminnej mogłyby świadczyć o możliwości charakteryzowania polityki gminnej, z punktu widzenia kształtujących ją podmiotów, jako polityki społecznej. Głównym kryterium określania polityki społecznej są jednak nie podmioty prowadzące tę politykę, a charakter potrzeb, których zaspokajaniu służy. Potrzeby zaspokajane przez gminy mają niewątpliwie charakter potrzeb społecznych. W doktrynie do takich potrzeb zalicza się m.in. (poza dochodem z pracy, ochroną pracy i zabezpieczeniem społecznym) potrzeby w zakresie opieki nad zdrowiem, mieszkalnictwa, wypoczynku — a przy szerokim rozumieniu pojęcia potrzeb społecznych — także oświatę i uczestnictwo w kulturze⁵.

Zakres przedmiotowy polityki społecznej nie jest bezdyskusyjny, a w każdym razie szerszy od zakresu przedmiotowego polityki komunalnej. Wydaje się zatem, że zamiast określenia „polityka społeczna” w odniesieniu do polityki zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców przez gminy lepsze jest pozostawianie przy określeniu „polityka komunalna”, charakteryzującym jednocześnie podmiot prowadzący tę politykę, jak i rodzaj potrzeb, których zaspokajaniu służy.

⁵ Szerzej W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1976, s. 72—73.

Oprócz różnic co do przedmiotu, politykę społeczną od komunalnej wyróżniają także podmioty kształtujące jej treść⁶. Politykę społeczną kształtuje państwo, organy administracji rządowej i samorządowej, zakłady pracy, organizacje społeczne. Gmina jest zatem tylko jednym z podmiotów współuczestniczących w realizowaniu polityki społecznej. Polityka komunalna pozostaje natomiast domeną podmiotów władzy samorządowej — gmin i ich związków — i nie zmienia tego faktu możliwość współpracy przy realizacji tej polityki z innymi podmiotami.

Konkludując można uznać, że polityka komunalna jest polityką społeczną w szczególnym sensie: podmiotowym — bo stoi za nią określona grupa społeczna — i przedmiotowym — bo służy zaspokajaniu potrzeb społecznych tej grupy, związanych z miejscem zamieszkania.

II. PRZEDMIOT POLITYKI KOMUNALNEJ

Zadania samorządu terytorialnego określone są ustawowo. Jak już wspomniano, zadania te, ujmując ogólnie, polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej. Ustawa o samorządzie terytorialnym wymienia przykładowo niektóre z zadań własnych. Szczegółowo konkretyzują je ustawy regulujące określone dziedziny prawa materialnego. Dopiero zatem ustawodawstwo szczególne pozwala na zorientowanie się w konkretnych zadaniach samorządu terytorialnego i kompetencjach służących ich realizacji.

W doktrynie wskazuje się powszechnie na zmiany ogólnej formuły zadaniowej współczesnej gminy i przesuwanie akcentu z zadań o charakterze policyjno-porządkowym na zadania polegające na rozbudowie i utrzymaniu infrastruktury technicznej i społecznej⁷.

Zasadniczy trzon zadań gmin to zadania polegające na zepewnianiu warunków bytowych mieszkańców gminy. Tego typu zadania, aczkolwiek z innego punktu widzenia, zalicza doktryna do zadań z zakresu „administracji świadczącej”⁸. Taki charakter zadań samorządu terytorialnego jest wyróżnikiem przede wszystkim tej właśnie formy administracji publicznej. Administracja świadcząca określana bywa jako administracja

⁶ *Ibidem*, s. 83—86.

⁷ Szerzej Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1989, s. 78—79.

⁸ M. in. E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 26—27; I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnio-niemieckiej*, [w:] *ibidem*, s. 130—152.

usług: jednostkowych, grupowych i powszechnych⁹. Usługi jednostkowe mają charakter zindywidualizowany i wiążą się z realizacją indywidualnych praw podmiotowych obywateli (zalicza się tu m. in. usługi z zakresu ochrony zdrowia i pomocy społecznej), a usługi grupowe nakierowane są na realizację interesów pewnych grup społecznych mających uprawnienia do domagania się określonych świadczeń od administracji publicznej (m. in. usługi oświatowe, mieszkalnictwo). Usługi powszechne z kolei to usługi świadczone przez administrację publiczną na rzecz całej społeczności. Ten typ usług charakteryzuje z jednej strony ich publiczny charakter z drugiej zaś powszechność, wyrażająca się w ich ogólnej dostępności dla bliżej nie określonej liczby osób z nich korzystających. Do tej grupy zaliczane są usługi w zakresie komunikacji lokalnej, dostarczanie wody, gazu, energii, zapewnienia czystości ulic i placów, organizowania miejsc rekreacji, prowadzenia placówek kulturalnych.

Potrzeby mieszkańców gminy, związane z danym terytorium, zaspokajane przez gminę jako lokalną organizację terytorialną, mają niewątpliwie charakter potrzeb powszechnych, elementarnych, codziennych i wspólnych, „których powszechne zaspokajanie wzmaga dobrobyt i kulturę całości”¹⁰. Cechuje je też tzw. przymus konsumpcyjny — konieczność korzystania przez mieszkańców z takich urządzeń, jak: drogi, mosty, ulice, wodociągi, targi, kąpieliska, nie związane z istnieniem jakichkolwiek sankcji, ale z koniecznością zaspokajania elementarnych potrzeb zespołu ludzkiego.

Najczęściej rozróżnia się cztery rodzaje potrzeb lokalnych: gospodarcze, społeczne, zdrowotne i kulturalne, zrodzone z życia wspólnoty i najlepiej zaspokajane przez nią samą, środkami właściwymi dla władzy samorządowej¹¹.

Reasumując, przedmiotem polityki komunalnej jest świadczenie różnego rodzaju usług na rzecz członków wspólnoty gminnej. Terytorialne zawężenie zakresu świadczeń nie wpływa na ograniczenie ich rodzajów (w odniesieniu do potrzeb i usług elementarnych). W obrębie gminy zaspokajane są potrzeby poszczególnych mieszkańców, ich grup oraz wszystkich członków wspólnoty. Konkretność usług związanych z realizacją praw podmiotowych w zakresie ochrony zdrowia czy pomocy społecznej nie oznacza, że zaspokajane w ten sposób potrzeby nie mają charakteru potrzeb zbiorowych. Taką sytuację można określić jako zaspokajanie potrzeb zbiorowych na drodze świadczeń jednostkowych, do których zobowiązana jest władza samorządowa.

⁹ Pojęcie różnego rodzaju usług publicznych omawia T. Kuta, *Prawo administracyjne, funkcjonowanie układów podstawowych*, Wrocław 1984, s. 139 i n.

¹⁰ Krzeczowski, *op. cit.*, s. 17.

¹¹ *Ibidem*.

Podstawowym aktem prawnym, który bliżej scharakteryzował zadania gmin jest ustawa z 17 V 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹². Treść tej ustawy była dyskusyjna już w czasie jej uchwalania. Sejm uznał za konieczne podjęcie w dniu 24 V 1990 r. uchwały w sprawie wprowadzenia w życie podziału zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej¹³ i wskazanie przesłanek, które zadecydowały o rozwiązaniach zawartych w ustawie z 17 V 1990 r. Rozwiązania te potraktowane zostały jako tymczasowe. Jest to ważna konstatacja, ustawa kompetencyjna stoi bowiem w sprzeczności z ustalonym wcześniej zakresem zadań własnych samorządu, a jej ustalenia doprowadziły do sporów między władzami samorządowymi a władzami rządowej administracji ogólnej. Przyczyniły się również do rozczarowania wielu radnych, którzy oczekiwali większego zakresu zadań gmin realizowanych samodzielnie, a tym samym większego pola manewru polityki komunalnej.

Przykładem odchodzenia przez ustawę kompetencyjną od zasad określających zadania własne samorządu, zawartych w ustawie o samorządzie terytorialnym, mogą być m.in. zadania z dziedziny oświaty, ochrony zdrowia, budownictwa, ochrony środowiska.

Generalnie ujmując, obecna regulacja prawna zakresu zadań własnych gmin i sposobu ich finansowania nie daje jeszcze zadowalających podstaw do prowadzenia klarownej, samodzielnej i racjonalnej polityki komunalnej. Ten stan rzeczy jest po części wynikiem budowanego przez lata systemu prawnego przystosowanego do potrzeb innego modelu władzy lokalnej. Nowa pozycja ustrojowa gminy wymaga bardzo rozległych prac legislacyjnych i zmiany lub uregulowania na nowo wielu dziedzin spraw publicznych.

Obecny zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego ma złą strukturę, odziedziczoną po systemie rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej. Gminy mają stosunkowo wiele kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych (w tym wiele dotyczy zadań zleconych administracji rządowej) i dążą do dalszego rozszerzania uprawnień w tym zakresie, także drogą przejmowania kolejnych zadań zleconych. Jednocześnie zakres zadań i kompetencji własnych gmin, służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych, jest zawężony. Jeśli zważyć, że właśnie ta dziedzina zadań decyduje o kształcie polityki komunalnej, wnioski nasuwają się niewesołe. Przejmowanie przez gminy przedsiębiorstw i zakładów, których działalność służy za-

¹² Dz.U. nr 34, poz. 198; nr 43, poz. 253.

¹³ M.P. nr 21, poz. 164.

pewnieniu potrzeb bytowych mieszkańców gmin, napotyka na opory zarówno ze strony administracji rządowej nieskłonnej do ograniczania stanu posiadania, jak i ze strony wielu gmin, obawiających się trudności finansowych i organizacyjnych.

Rozwiązania finansowe w odniesieniu do gmin w 1991 r. dość jednoznacznie wskazują na przerzucenie luki budżetowej ze szczybla centralnego na budżety gminne. Gminy zmuszone do ograniczania, ze względu na brak środków finansowych, zakresu usług publicznych i poddane krytyce społeczności lokalnych nie kwapią się do przejmowania nowych jednostek organizacyjnych, nie przynoszących zysków, a wymagających znacznych nakładów finansowych. W ten sposób same gminy pośrednio ograniczają możliwość prowadzenia kompleksowej, racjonalnej polityki komunalnej.

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym niektóre zadania własne mogą na mocy ustawy uzyskać charakter obligatoryjny. Tym samym zadania własne gmin można podzielić na zadania obligatoryjne i fakultatywne. Podział ten jest dyskusyjny. Trudno byłoby bowiem zgodzić się na sytuację, w której gmina rezygnowałaby z realizowania przeważającej części zadań własnych jako fakultatywnych i ograniczała się do zadań obowiązkowych. Do zadań obligatoryjnych zaliczono na razie prowadzenie szkół podstawowych, jeśli szkoły te zostaną przekazane gminom na ich wniosek lub za ich zgodą — prowadzenie szkół podstawowych pozostałych przejdzie na wszystkie gminy jako obligatoryjne zadanie własne dopiero z dniem 1 I 1994 r. Do obowiązkowych zadań własnych gminy zaliczone są też niektóre zadania z zakresu pomocy społecznej¹⁴.

U podstaw ustawowego wyróżniania kategorii zadań obowiązkowych, jak podkreśla Z. Niewiadomski, „leży próba zagwarantowania społecznościom lokalnym świadczeń publicznych na poziomie minimalnym”¹⁵. Pozostałe zadania własne, które można byłoby określić jako fakultatywne, to zadania, których gminy mogłyby się podjąć, jeśli udźwignęłyby ich ciężar. Trudno się zatem dziwić, że taki podział zadań własnych jest kwestionowany. Wskazuje się nawet, że nie tylko zadania określone przez ustawy jako obowiązkowe powinny mieć taki charakter, ale wszystkie zadania własne, wymienione w art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym, powinny być traktowane jako minimum zadań obligatoryjnych¹⁶. W przeciwnym wypadku może dojść do sytuacji, gdy gmina nie będzie zaspokajała podstawowych potrzeb mieszkańców, ważnych z punktu wi-

¹⁴ Ustawa z 29 XI 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. nr 87, poz. 506.

¹⁵ Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 13.

¹⁶ Tak Z. Leński, *Zadania i kompetencje*, „Wspólnota” 1991, nr 1, s. 14.

dzenia wspólnoty gminnej, ale nie określonych ustawowo jako obowiązkowe.

Zaznaczyć także trzeba, że właśnie zadania fakultatywne (czyli wszystkie zadania własne poza obowiązkowymi) wyznaczają podstawowy zakres polityki komunalnej.

Aby można było mówić o polityce kształtowanej przez określony podmiot, musi on być samodzielny, a samodzielność ta powinna przejawiać się na trzech etapach: ustalania celów polityki, określania sposobów ich realizacji oraz wykonawstwa polityki.

Gminy, wyposażone w odrębną od państwa osobowość prawną, mają możliwość działania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w zakresie zadań własnych. Samodzielność gmin w kształtowaniu polityki komunalnej podkreśla ograniczenie kryteriów nadzoru do kryterium legalności i poddanie samodzielności gminy ochronie sądowej. O samodzielności na trzech etapach kształtowania polityki można mówić przede wszystkim w odniesieniu do zadań własnych. Zakres i przedmiot zadań własnych gminy uznać można za jedną z podstaw oceny stopnia samodzielności gminy. Obligatoryjny charakter niektórych zadań własnych gmin nie ogranicza zakresu samodzielności koniecznej do uznania gmin za podmiot polityki. Obowiązek realizowania takich zadań nie pozbawia gminy prawa do ustalania celów, jakie w odniesieniu do nich gmina chce osiągnąć, określenia szczegółowych sposobów działania i wreszcie prawa do samodzielnego, bezpośredniego wykonawstwa.

W odniesieniu do zadań zleconych gminom, ich samodzielność jest na trzech wymienionych etapach znacznie zawężona, choć niesłuszny byłby jednocześnie pogląd o jej braku.

Wiele zadań samorządu terytorialnego przekracza możliwości jednej gminy. Ponadto samodzielność gmin w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnych wymaga przekazania im dalszych szczegółowych zadań i kompetencji. Jedynym wyjściem umożliwiającym gminom podjęcie się wykonywania szerszego zakresu zadań własnych jest tworzenie związków międzykomunalnych i zawieranie porozumień. Proces ten postępuje powoli, w pierwszym etapie działania gminy skoncentrowały się raczej na zawieraniu porozumień z organami administracji rządowej w celu przejęcia określonych zadań zleconych.

Jedną z przyczyn opóźnień w tworzeniu związków i zawieraniu porozumień komunalnych może być m.in. brak prawnych reguł negocjowania zadań, które gminy powierzałyby związkowi lub jednej z gmin. Zadania te mogą być bardzo różnorodne, często nieporównywalne pod względem kosztów ze względu na rodzaj konkretnych zadań, cechy określonej gminy: wiejska, miejska, wielkomiejska, uzdrowiskowa, prze-

mysłowa, liczebność wspólnoty gminnej, warunki organizacyjne i kadrowe, posiadana infrastruktura. Wydaje się, że *de lege ferenda* należałoby rozważyć możliwość ustawowego określenia ogólnych zasad mediacji i negocjowania zadań. Wstępnego opracowania takich zasad mogłby podjąć się Krajowy Sejmik Samorządowy lub Krajowy Związek Gmin, gdy zostanie utworzony.

Przy bliższym określaniu polityki komunalnej należy mieć na względzie to, że niezmiernie trudno jest oceniać ją w skali globalnej — w odniesieniu do całego zakresu zadań własnych przypisanych samorządowi terytorialnemu. Podstawą do oceny polityki komunalnej prowadzonej przez poszczególne gminy może być przede wszystkim stopień rozpoznania i zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty w określonych dziedzinach spraw. Łatwiej jest oceniać tę politykę w odniesieniu do szczegółowych, określonych przedmiotowo, zadań niż ująć i ocenić ją globalnie. Można zatem przyjąć, że na politykę komunalną określonej gminy składa się suma „polityk szczegółowych” związanych z realizacją określonych zadań. W tym ujęciu można będzie mówić o polityce budowlanej, lokalowej, gospodarczej, przestrzennej, polityce w zakresie ochrony zdrowia, w zakresie pomocy społecznej, polityce oświatowej czy zwłaszcza o polityce finansowej gminy.

Wiele potrzeb zbiorowych wspólnot gminnych nie może być zaspokojonych wyłącznie na drodze działalności gminy czy państwa. W procesie zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych istotną rolę odgrywają pozakomunalne jednostki gospodarcze. Są one w dużej mierze odpowiedzialne za zatrudnienie, ochronę środowiska i stan infrastruktury. Włączenie tych jednostek do udziału w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gminy wymaga przyznania gminom prawnych i ekonomicznych środków służących do inspirowania podejmowania działalności gospodarczej określonego rodzaju i tworzenia warunków rozwoju gospodarczego. Tym samym zakres przedmiotowy polityki komunalnej uległby znacznemu rozszerzeniu i w jakimś stopniu zbliżył do zakresu działania rad narodowych. Podobieństwa byłyby jednak mylące. Dla rad narodowych kierowanie całokształtem społeczno-gospodarczego rozwoju było zadaniem pierwszoplanowym, wynikającym z ich statusu organów państwowych. Dla gmin wpływanie na drodze interwencji ekonomicznych na rozwój terenu jest środkiem służącym do realizacji zasadniczego celu polityki komunalnej — zaspokajania zbiorowych potrzeb i ochrony interesów lokalnych. Środek ten bywa zresztą oceniany jako niebezpieczny — interesy pozakomunalnych jednostek gospodarczych, nastawionych głównie na zysk, rzadko są zbieżne z interesami samorządu. Wskazuje się także, że korzystanie ze środków interwencji ekonomicznej w stosunku do tych

jednostek może prowadzić do przerzucenia na gminy znacznej części ciężarów walki z kryzysem ekonomicznym i bezrobociem¹⁷.

Cechą charakterystyczną zadań określonych jako własne zadania gminy jest to, że ich realizowanie nie może być nastawione wyłącznie na osiągnięcie zysku. Celem polityki komunalnej jest bowiem, wielokrotnie już wskazywane, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej. Sfera użyteczności publicznej, stanowiąca podstawowy zakres zadań gminy, nie należy do dochodowych, przeciwnie, wymaga dużych nakładów. Efektywność polityki komunalnej powinna być zatem mierzona nie tylko efektywnością ekonomiczną, której oczywiście nie można pomijać, ale także efektywnością materialną — stanem zaspokojenia potrzeb i interesów lokalnych. Mówiąc innymi słowy, efektywność społeczna polityki komunalnej nie może być jedynie ubocznym efektem działalności komunalnej.

III. ELEMENTY PROCESU KSZTAŁTOWANIA POLITYKI KOMUNALNEJ

W racjonalnych modelach polityki kształtowanej przez gminy należałoby wyróżnić następujące elementy:

- ustalenie i wybór celów tej polityki,
- ustalenie związków między celami a innymi zjawiskami mającymi pozytywny lub negatywny wpływ na realizację wybranych celów,
- decyzje ustalające optymalne środki i metody realizacji celów polityki komunalnej,
- decyzje ze sfery bezpośredniego wykonawstwa.

Ustalenie i wybór celów polityki komunalnej przez władze samorządowe wyznaczają z jednej strony określone ustawowo zadania gminy i z drugiej — stan potrzeb mieszkańców gminy i wyrażane przez nich interesy. Działalność gmin ma charakter aktywny, inicjujący, nakierowany na przyszłość. Jej istotnym elementem jest planowanie i prognozowanie. Polityka komunalna zakłada znajomość potrzeb i interesów lokalnych oraz możliwości ich zaspokajania i ochrony. W systemie władzy rad narodowych mających charakter organów państwowych interes lokalny ustępować musiał przed interesem ogólnopaństwowym. Powołanie samorządu terytorialnego oznacza nadanie szczególnej rangi interesom lokalnym i zbieżność celów polityki komunalnej z ochroną tych interesów. Wyjątkowego znaczenia nabiera rozpoznanie potrzeb społeczności lokalnej. Potrzeby te mają różny charakter. Ich zróżnicowanie wymaga

¹⁷ Szerzej Nie wiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 91 i powołana tam literatura.

ustalania hierarchii potrzeb (z zastrzeżeniem, że jest grupa potrzeb o charakterze stałym które, z różnych względów, muszą być zaspokajane w określonym zakresie), stosowania różnych środków, metod i form organizacyjnych.

Samorząd terytorialny przejął w spuściźnie po radach narodowych i terenowych organach administracji ogromne zaniedbania w sferze lokalnej infrastruktury i niezadowolenie społeczności lokalnej. Zaczął pracę w atmosferze wielkich oczekiwań i wielkich potrzeb — w tej sytuacji ustalenie lokalnych potrzeb i ich hierarchii staje się podstawowym elementem polityki komunalnej. Gmina powinna stwarzać warunki, w jakich dochodzić będzie do artikulacji interesów i potrzeb lokalnych.

Ustalone cele powinny być w miarę konkretne i precyzyjne, ułatwia to później kontrolę ich realizacji. Wybór celów ma zawsze charakter aksjologiczny — oznacza opowiedzenie się za określonym systemem wartości.

Następnym etapem, a zarazem elementem polityki komunalnej, powinno być ustalenie związków między celami a zjawiskami społecznymi, które mogą mieć wpływ na realizację celów tej polityki. Zjawiska te mogą mieć różny charakter i w różnym stopniu przyczyniać się do osiągnięcia celów albo utrudniać ich realizację.

Znajomość tych zjawisk ułatwia omijanie lub usuwanie przeszkód na drodze do realizacji założonych celów oraz wzmacnianie czynników przyczyniających się do ich osiągnięcia.

Do zjawisk „negatywnych” zaliczyć można m. in. zły stan i brak infrastruktury, brak środków finansowych, braki kadrowe, wady legislacji itp. Do zjawisk „pozytywnych” należą m. in. zgodność celów z potrzebami lokalnymi i odczuciami społeczności lokalnej. Uzyskanie akceptacji społecznej przy realizacji celów polityki komunalnej „wzmocnia” te cele, ułatwiając tym samym ich realizację.

Kolejnym etapem polityki komunalnej jest decyzja co do wyboru środków i metod mających przyczynić się do osiągnięcia określonych celów. Władza samorządowa ma do wyboru, w granicach określonych przepisami prawa, różne prawne formy działania. Może bezpośrednio podjąć w niezbędnym zakresie działalność gospodarczą, wybrać formę prowadzenia tej działalności. Może tworzyć różnego typu jednostki organizacyjne, zawierać umowy z innymi podmiotami. Może zlecić wykonanie określonych zadań innym podmiotom gospodarczym, może im także ułatwić podjęcie lub prowadzenie działalności, która przyczyni się do zaspokojenia określonych, uznanych za priorytetowe, celów polityki gospodarczej i społecznej, np. zakładanie prywatnych przedszkoli i szkół, prywatnych szpitali. Bardzo często przepisy dają władzy lokalnej wybór między władczymi środkami administracyjnymi a niewładczymi środka-

mi cywilnoprawnymi lub ekonomicznymi. Władza samorządowa może preferować osiąganie celów lokalnych bezpośrednio, własnymi siłami lub we współdziałaniu z innymi podmiotami, takimi jak: organy administracji rządowej, państwowe i niepaństwowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, w tym kościoły i związki wyznaniowe, samorządy gospodarcze i zawodowe, fundacje.

Generalna zasada współdziałania samorządu terytorialnego z podmiotami spoza systemu samorządowego przy realizowaniu zadań samorządu nie została wyraźnie sformułowana w ustawie o samorządzie terytorialnym. O współdziałaniu przy realizowaniu zadań gminy mówią przepisy prawa materialnego. Współdziałanie to ujęte jest czasem w formie zasady ogólnej, bez precyzowania podmiotów i form współdziałania. W takim przypadku organ gminy ma pełną swobodę wyboru partnerów współdziałania i form, w jakich to współdziałanie będzie realizowane. Jest to rozwiązanie prawne najczęściej spotykane. Rzadziej można spotkać rozwiązania prawne określające wprost partnerów i formy współdziałania. Czasem przepisy nakładają obowiązek współdziałania przy realizowaniu niektórych zadań, np. z zakresu pomocy społecznej, zwalczania alkoholizmu, narkomanii, kultury fizycznej, upowszechniania kultury, z określonymi podmiotami (zwłaszcza organizacjami społecznymi) nie określając bliżej form, w jakich współdziałanie to może być podejmowane.

Rola członków wspólnoty, pojedynczych osób, grup, mniej lub bardziej sformalizowanych, może się przejawiać na wszystkich etapach kształtowania polityki komunalnej — także ustalania celów i poszukiwania optymalnych warunków ich realizacji. Organy gminy mogą zarządzać konsultacje społeczne i w innych formach zasięgać opinii społeczności lokalnej. Mogą powoływać komisje i włączać do ich składu osoby spoza grona radnych gminnych. Optymalizacji polityki komunalnej służy także jawność działania rady gminnej, której sesje powinny być dostępne dla członków wspólnoty samorządowej, jawność gospodarki finansowej gminy, prawny wymóg ogłaszania przepisów gminnych, tworzenie jednostek pomocniczych w obrębie gminy jako terenu działania pomocniczych organów samorządowych (organów sołectw i dzielnic).

Podstawowymi przesłankami racjonalnej polityki komunalnej są wyniki analiz i ocen zjawisk rodzących określone potrzeby społeczne członków wspólnoty samorządowej. Racjonalności polityki prowadzonej przez gminy służy także pobudzanie aktywności społeczności lokalnej do udziału w jej realizowaniu. Racjonalność działania zależy także w dużym stopniu od sytuacji gospodarczej gminy, przesądzającej o stopniu zorientowania się władz gminy na określony cel publiczny.

Gmina kształtuje politykę komunalną na podstawie norm prawnych stanowionych przez państwo, norm ustanowionych przepisami gminnymi,

budżetu gminy, programów gospodarczych, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwał dotyczących zarządu mieniem komunalnym, tworzenia związków komunalnych, zawierania porozumień i innych uchwał rady gminy. Jest to pierwszy szczebel decyzyjny. Drugim są działania podejmowane przez organy wykonawcze gminy: zarząd i wójta (burmistrza, prezydenta). Na tym szczeblu określone są sposoby wykonania uchwał rady gminy, gospodaruje się mieniem komunalnym, wykonuje budżet, a także realizuje politykę gminy poprzez decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych z zakresu zadań własnych.

Status gminy jako wspólnoty samorządowej zamieszkującej określone terytorium daje mieszkańcom pewne uprawnienia mające związek z kształtowaniem polityki komunalnej. Do podstawowych uprawnień mieszkańców gminy należy prawo wyboru rady gminy i jej odwołania na drodze referendum. Referendum może też stanowić podstawę do samopodatkowania mieszkańców na cele publiczne, bezpośrednio związane z zaspokojeniem potrzeb lokalnych. Również inne ważne dla gminy sprawy mogą być przedmiotem referendum i innych form konsultacji.

Mieszkańcy gminy mają też uprawnienia kontrolne wynikające z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących środków prawnych od decyzji administracyjnych (w tym skargi do NSA), skarg i wniosków. Mają również prawo (choć w tym przypadku zakres uprawnień jest większy) zaskarżania do sądu administracyjnego uchwał organów gminy, naruszających interes prawny lub uprawnienia konkretnej osoby lub grupy osób.

Zakres podmiotowy polityki komunalnej obejmuje, generalnie biorąc, ogół mieszkańców — członków wspólnoty gminnej. Charakter gminy sprawia, że zakres podmiotowy polityki komunalnej pokrywa się z zakresem podmiotów tej politykę kształtujących.

Niebezpieczne z punktu widzenia racjonalnej polityki komunalnej może być zjawisko wyalienowania się organów gminy ze społeczności lokalnej. Przejawem tego niebezpieczeństwa może być bardzo powolne, a niekiedy wręcz niechętnie, korzystanie przez gminy, zwłaszcza wielkomiejskie, z możliwości tworzenia jednostek pomocniczych. Jest to zaprzeczenie istoty samorządu terytorialnego. Odrębność metody samorządowej jako formy administrowania polega, zdaniem K. Krzeczковского, na tym, że do wykonywania swoich funkcji gmina wciąga jak najszersze koła, powołuje wszystkich zainteresowanych. Organy gminy są równorzędne mieszkańcom, występują w roli gospodarza pełniącego odpowiedzialną służbę społeczną zaspokajania potrzeb¹⁸. Bezczynność organów gminy doprowadzić może do konfliktów pomiędzy nimi a członkami

¹⁸ Krzeczkowski, *op. cit.*, s. 28.

wspólnoty gminnej. Prawa mieszkańców do zaspokajania ich potrzeb w stosunku do organów gminy nie są zagwarantowane pod względem formalnoprawnym. Krytyczna ocena pracy organów gminy może być jednak powodem ich odwołania na drodze referendum.

IV. UWAGI KOŃCOWE

Na podstawie wcześniejszych uwag można stwierdzić, że treść polityki komunalnej powinna być w ostatecznym efekcie rezultatem kompromisu pomiędzy potrzebami lokalnymi a prawnymi, gospodarczymi i świadomościowymi uwarunkowaniami działalności władzy samorządowej.

Racjonalna polityka komunalna powinna pozostawać w stałej łączności z rzeczywistością, opierać się na znajomości faktycznych potrzeb i istnieniu systemu samoregulacji polityki komunalnej.

Organa gminy przy kształtowaniu polityki komunalnej powinny brać pod uwagę:

- 1) potrzebę kojarzenia interesów bieżących z długofalowymi;
- 2) kompletność i realizm zamierzeń;
- 3) racjonalność działania;
- 4) zapewnienie mieszkańcom gminy co najmniej minimalnego poziomu świadczeń z zakresu użyteczności publicznej, związanych z miejscem zamieszkania;
- 5) potrzebę ciągłości zaspokajania potrzeb lokalnych i dostępność usług publicznych;
- 6) równość dostępu do świadczeń z zakresu usług publicznych (żaden mieszkaniec gminy nie może być wyłączony ze współużytkowania urządzeń i terenów publicznych oraz korzystania z usług gminnych jednostek organizacyjnych);
- 7) możliwość i potrzebę kształtowania nowych potrzeb, innej ich struktury oraz nowych wartości¹⁹.

Z kolei podstawowymi kryteriami oceny polityki komunalnej powinny być, z punktu widzenia mieszkańców gminy, następujące kryteria:

- zgodność celów tej polityki z potrzebami mieszkańców wspólnoty,
- efektywność działania (materialna i ekonomiczna),
- legalność działania organów gminy.

Z punktu widzenia organów państwa, sprawujących nadzór nad działalnością samorządu, podstawowym kryterium jest legalność działania.

¹⁹ Cztery ostatnie przesłanki sformułowano w doktrynie w odniesieniu do administracji świadczącej. Zachowują one w pełni swój walor w odniesieniu do polityki komunalnej z uwagi na jej przedmiot.

Związek samorządu terytorialnego z państwem, przekazanie na jego rzecz części zadań publicznych (które przy braku samorządu realizowałyby organy państwowe) pociąga za sobą konsekwencje w postaci możliwości ingerencji państwa w razie nie rokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy. Realizowanie zadań gminy przejmuje wówczas, na zasadach określonych w ustawie samorządowej, komisarz rządowy. Mamy wówczas do czynienia z sytuacją szczególną — kształtowanie polityki komunalnej, w określonym przedziale czasowym (nie dłużej niż dwa lata) staje się zadaniem organu powołanego przez Prezesa Rady Ministrów. Zastosowanie tego środka nadzorczego uznać można jednak nie tyle za ocenę polityki komunalnej co jej brak, wyrażający się w nieskuteczności działania organów gminy.

Małgorzata Stahl

THE COMMUNE AS THE SUBJECT OF COMMUNAL POLICY

The paper deals with the problems of the role of the commune as a subject shaping the communal policy. At the outset the idea of communal policy has been discussed, referring also to social policy and national policy. The range of communal policy has been limited to realization of own targets of the commune. Only in that sphere of targets of local government it is possible to shape the communal policy, restricted merely by law.

From this point of view the object of communal policy is the tasks of meeting the common needs of the local community and members of the commune. Care for living conditions of the locality and meeting the needs of public character must be the major targets of activity of the communal authority. In this aspect the present range of activity of the communes is criticized, as the tasks commissioned by the state administration dominate over those of public utility.

The author discusses the roles of particular subjects shaping the communal policy: the inhabitants, the commune council, the executive organs. In the paper also the conditions for a correct process of shaping the communal policy have been formulated. They are: conformity of the targets of the communal policy with the needs of the community, realistic and complete targets, reasonable activity, providing the members of the community with at least a minimum of public utility services in the locality, permanent availability of communal services, equal access to the services, shaping new needs and qualities.