

ROZWÓJ LOKALNY

*Aleksandra Nowakowska**

**EKONOMICZNO-PRAWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA
I ROZWOJU GMINY – WYBRANE PROBLEMY**

Zapoczątkowana w latach 1989/1990 transformacja systemowa wprowadziła reguły gospodarki rynkowej i decentralizację zarządzania państwem. Elementem tych zmian było reaktywowanie samorządu terytorialnego na szczeblu gminy. Mimo kontrowersyjności wielu zastosowanych rozwiązań ekonomiczno-prawnych jest to pierwsza kompleksowa reforma systemu zarządzania i bez wątpienia osiągnięcie w reformowaniu zarządzania państwem.

Analiza ram ekonomiczno-prawnych przeprowadzona w prezentowanym artykule jest jedynie zarysem niektórych podstaw oraz problemów funkcjonowania i rozwoju gminy, stanowiących istotę samorządności. Przeprowadzenie kompleksowej i wnikliwej analizy ze względu na ogrom istniejących problemów w tak krótkiej publikacji jest niemożliwe.

Przeprowadzona reforma samorządowa zmieniła miejsce i rolę samorządu terytorialnego w strukturze władzy publicznej. Przestała obowiązywać zasada jednolitej władzy w terenie, a w miejsce to wprowadzono dwutorowość administracji publicznej, tzn. administrację państwową oraz administrację samorządową. Administracja samorządowa jest sprawowana tylko na jednym szczeblu zarządzania – na poziomie gminy. Brak samorządu na wyższym szczeblu zarządzania niewątpliwie przyczynia się do słabości funkcjonowania administracji samorządowej. Powołanie samorządu terytorialnego jako samodzielnej władzy sprawowanej w imieniu społeczności lokalnej wprowadziło nowy model sprawowania władzy w państwie – model dualizmu administracji publicznej.

* Studentka Doktoranckich Studiów Ekonomii i Zarządzania UŁ.

Konsekwencją reaktywowania samorządu terytorialnego było dokonanie wielu zmian w systemie zarządzania państwem, tzn.:

a) wyłączono gminy z systemu administracji państwowej i ograniczono nadzór nad samorządem terytorialnym;

b) dokonano podziału zadań i kompetencji między organy administracji rządowej a samorządowej;

c) przydzielono gminom do realizacji zadania własne – realizowane na własny rachunek i odpowiedzialność;

d) dokonano rozdziału publicznych środków finansowych między budżet państwa a budżety gmin – dualizm gospodarki finansowej;

e) wyposażono gminy we własne źródła środków finansowych i umożliwiono swobodę dysponowania nimi;

f) przekazano gminom część mienia ogólnonarodowego, dokonując uwłaszczenia majątkowego gmin.

Przyjęta w Polsce koncepcja samorządu terytorialnego nawiązuje do polskiej międzywojennej tradycji samorządności, a także w wielu kwestiach odpowiada tezom zawartym w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.

Gmina na podstawie ustawy samorządowej¹ to terytorium wyodrębnione administracyjnie oraz mieszkańcy tego terenu – wspólnota samorządowa. Każda gmina posiada osobowość prawną, a jej samodzielność działań podlega ochronie sądowej. Posiadanie osobowości prawnej z jednej strony zwiększa uprawnienia gminy (możliwość podejmowania czynności prawnych na podstawie kodeksu cywilnego i handlowego), z drugiej jednak – zwiększa odpowiedzialność samorządu terytorialnego za podejmowane decyzje.

Jednocześnie gmina jest systemem terytorialnym, w którym zachodzą liczne procesy, m. in. funkcjonowanie i rozwój. Kierunki zmian tych procesów i możliwości sterowania nimi są przede wszystkim uzależnione od ustawowych podstaw ekonomiczno-prawnych stworzonych gminom. Wyznaczają one ramy samorządności, a w konsekwencji samodzielności gminy, które decydują o autentyczności samorządu jako demokratycznej władzy na szczeblu gminy.

Istotą samorządności gminy jest posiadanie rzeczywistej możliwości decydowania społeczności lokalnej o sprawach społecznych i gospodarczych na poziomie lokalnym. Wspólnota samorządowa ma do dyspozycji dwie formy sprawowania władzy w gminie i podejmowania decyzji:

- 1) poprzez referendum – forma demokracji bezpośredniej,
- 2) przez radnych – demokracja pośrednia².

¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95 z późniejszymi zmianami.

² Szerzej na ten temat w: Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 16.

Warunkiem koniecznym, by samorządność zaistniała na szczeblu gminy, jest demokratyczny wybór władz gminy. Zapewnia on rzeczywiste reprezentowanie społeczności lokalnych i ich interesów.

Wzmocnieniem samorządności jest przekazanie radzie gminy uprawnień do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na obszarze gminy – przepisów gminnych. Oprócz podstawowych form prawnych realizacji zadań, takich jak: rozporządzenia wykonawcze, uchwały oraz akty planowania (np. plan zagospodarowania przestrzennego, plany i programy gospodarcze, budżet – roczny plan finansowy itp.), ustawa samorządowa dopuszcza również tworzenie przepisów gminnych (np. w zakresie wewnętrznego ustroju gminy i jej jednostek pomocniczych – statuty; organizacji urzędów i instytucji gminnych – regulaminy organizacyjne; zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, zasad zarządu mieniem komunalnym, przepisów porządkowych). Prawotwórcze uprawnienia gminy są podstawowym narzędziem władz gminnych w kierowaniu procesami społeczno-gospodarczymi zachodzącymi na terenie gminy.

Elementem decydującym o samorządności społeczności lokalnej jest zakres zadań i kompetencji przekazanych do realizacji na szczebel gminy. Określenia pojęć „zadania” i „kompetencje” w literaturze przedmiotu są niejednoznaczne i budzą wiele kontrowersji. Najczęściej pod pojęciem „zadania” rozumie się cele lub określone kierunki działań, które ma osiągnąć w swej działalności samorząd. Natomiast „kompetencje” to zespół praw i obowiązków przekazanych gminie w formie różnych aktów prawnych, służących do realizacji zadań. Kompetencje są to więc prawne formy realizacji zadań samorządu³.

W świetle obowiązującego ustawodawstwa gminy wykonują zadania jako własne lub zlecone. Za podstawę podziału zadań na powyższe grupy przyjmuje się sposób przekazania ich samorządowi do realizacji przez państwo. Zadania przekazane gminie jako własne, to te, które gmina otrzymuje na zasadzie decentralizacji, zlecone zaś to zadania otrzymane na zasadzie dekoncentracji⁴.

Zadania własne gmina realizuje samodzielnie, we własnym imieniu. Podejmowane przez gminę w tym zakresie działania są finansowane ze środków gminy i nadzorowane tylko pod kątem zgody z prawem. Do zadań własnych gminy należą wszystkie sprawy lokalne związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, których realizacja (ustawowo nałożona) nie spoczywa na innych podmiotach. Ustawa samorządowa określa również, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy, tworząc jednak tylko w domyśle ich podział na zadania obligatoryjne i fakultatywne. Nie został jednak stworzony katalog zadań obligatoryjnych,

³ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 54.

⁴ Pogłębienie tematu podziału zadań i kompetencji czytelnik znajdzie w: E. Borkowska, J. Warakowski, *Zadania samorządu terytorialnego*, Warszawa 1990.

a o charakterze danego zadania decydują odpowiednie ustawy – prawo materialne.

Obok zadań własnych gmina wykonuje zadania zlecone. Na ich realizację gmina otrzymuje odpowiednie środki finansowe z zewnątrz. Nadzór nad podejmowanymi w tym zakresie działaniami jest prowadzony na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Ideą przekazania zadań z zakresu administracji rządowej do realizacji na szczebel gminy jest możliwość efektywniejszego ich wykonania przez władze samorządowe, a także w wielu przypadkach ułatwienie obsługi obywateli. Wyróżnić można dwa rodzaje zadań przekazanych gminie w charakterze zadań zleconych:

1) zadania zlecone ustawowo – obowiązek ich wykonania nałożony jest na gminę w drodze ustawy i obowiązuje wszystkie gminy na terenie całego kraju;

2) zadania powierzone – wykonywane przez gminy tylko wtedy, gdy w powyższej sprawie zawarły odpowiednie porozumienie z organami administracji rządowej.

Wśród zadań i kompetencji przyznanych gminie jedynie zadania własne stanowią rzeczywistą podstawę samorządności. W przypadku zadań zleconych gminy mają ograniczoną możliwość podejmowania decyzji, sprowadzającą się do dokładnego wykonania zadań określonych przez władzę rządową.

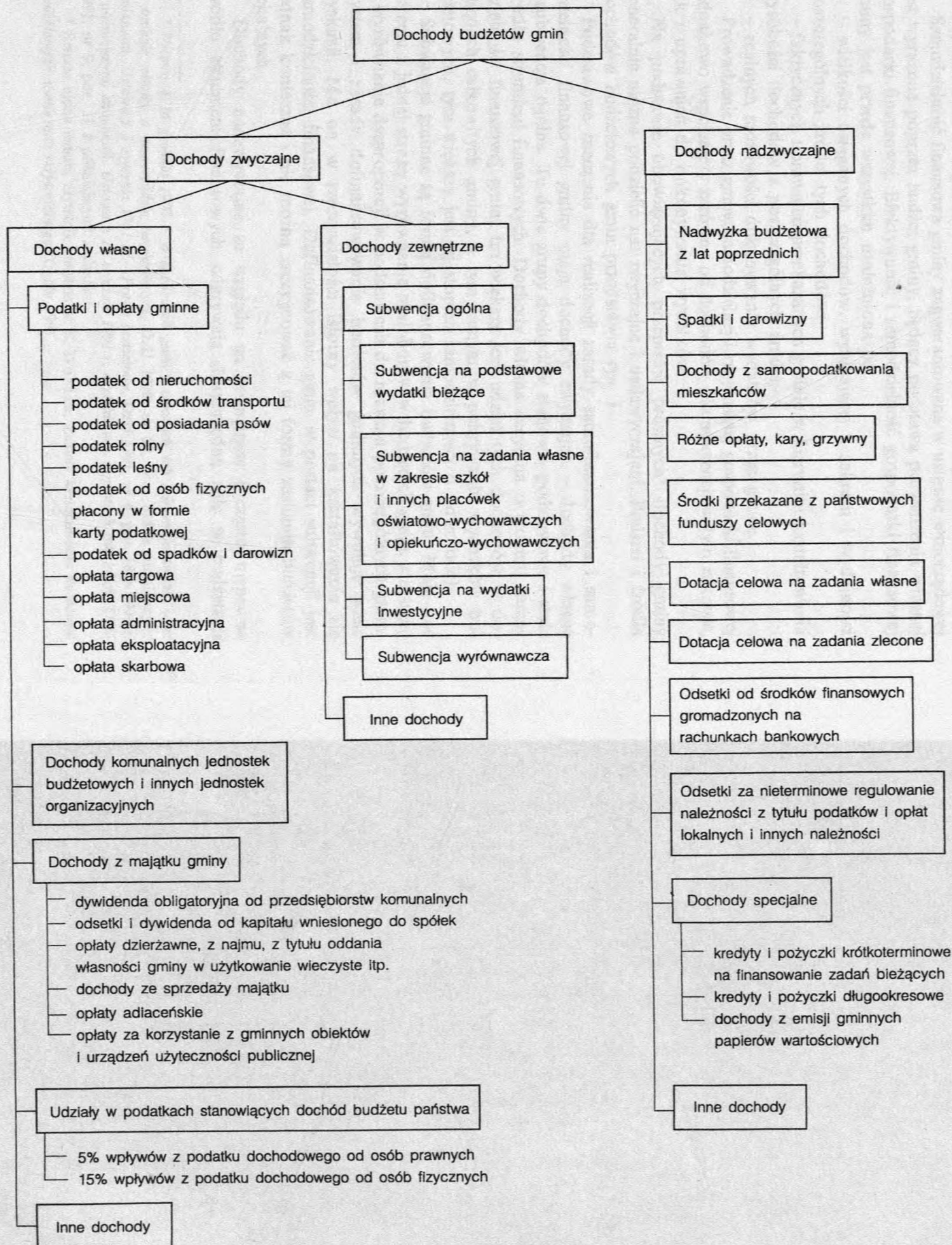
Dokonany podział zadań w ustawie samorządowej budzi wiele kontrowersji⁵. Nie zostały one także rozstrzygnięte w ustawie o podziale zadań i kompetencji⁶. Nadal trudne i nie zawsze oczywiste jest określenie czy dana sprawa ma charakter lokalny i w konsekwencji należy do właściwości samorządu czy administracji rządowej. Brak logiki i konsekwencji w budowie podziału zadań w praktyce utrudnia znacznie funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Wiele zadań przekazanych gminie do realizacji nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w przekazanych kompetencjach, co uniemożliwia ich właściwą realizację.

Dyskusyjna jest również unifikacja zadań własnych samorządu terytorialnego. Brak ich zróżnicowania w zależności od wielkości i warunków lokalnych poszczególnych gmin jest w wielu przypadkach ograniczeniem rozwoju samorządności. Wiele zadań przerasta możliwości organizacyjno-finansowe małych gmin, powodując, iż gminy te są raczej skłonne zaniechać ich realizacji niż szukać dróg wyjścia. Są to np. sprawy w tak ważnej sferze działania gminy jak ochrona środowiska.

Samodzielność samorządu terytorialnego odnosi się do działania w sferze gospodarczej. Podstawą samodzielności gminy jest:

⁵ Uwagi zawarte w artykule są wnioskami z badań i analizy przeprowadzonych w gminach w 1994 r., maszynopis, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska UŁ.

⁶ Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU 1990, nr 34, poz.198 z późniejszymi zmianami.



Rys. 1. Dochody budżetów gmin

- posiadanie stabilnych źródeł dochodów i możliwość prowadzenia niezależnej gospodarki finansowej;
- posiadanie i dysponowanie własnym majątkiem.

Samodzielność finansowa gminy zagwarantowana w ustawie samorządowej jest wyrażona poprzez budżet gminy, będący podstawą prowadzenia własnej gospodarki finansowej. Efektywność i samodzielność gospodarki finansowej gminy jest przede wszystkim uzależniona od:

- wielkości osiągniętych dochodów, wynikającej z zakresu i wydajności poszczególnych źródeł tych dochodów;
- faktycznych uprawnień przekazanych gminie w kierunku kształtowania wysokości dochodów z poszczególnych źródeł;
- realnych możliwości dokonywania wydatków przez gminę.

Prowadzenie przez gminę samodzielnej i racjonalnej gospodarki finansowej jednakowo współzależy zarówno od dochodów i kompetencji w tym zakresie, jak i uprawnień do dokonywania wydatków.

Na podstawie obowiązujących przepisów prawnych⁷ dochody gminy generalnie można podzielić na: zwyczajne i nadzwyczajne⁸. Podział i źródła dochodów budżetowych gmin przedstawia rys. 1.

Podstawowe znaczenie dla realizacji zasady samofinansowania i samodzielności finansowej gminy mają dochody zwyczajne – dochody własne i subwencja ogólna. Te dwie grupy dochodów stanowią podstawowe i stałe źródło strumieni finansowych. Dochody własne decydują o stopniu samodzielności finansowej gmin. Im większy jest udział tych dochodów w dochodach całkowitych gminy, a tym samym w pokrywaniu wydatków budżetowych, tym większy jest jej stopień samodzielności (i odwrotnie).

Subwencje gminne są formą dofinansowania budżetów gmin. Mają one na celu z jednej strony wyrównanie niedoborów w budżetach gmin, z drugiej – wyrównanie dysproporcji w podstawach do rozwoju poszczególnych gmin. System i zasady dofinansowywania budżetów gminnych wywołuje wiele dyskusji. Ma on w rzeczywistości istotny wpływ na kształtowanie się samodzielności finansowej. Dofinansowanie gmin w postaci subwencji jest jednak konieczne i nie można zrezygnować z tej formy zasilania budżetów lokalnych.

Dochody nadzwyczajne ze względu na zewnętrzne i często niepewne źródło strumieni finansowych odgrywają drugorzędną rolę w budżetach

⁷ Ustawa z 16 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 89, poz. 518 z późniejszymi zmianami. Ustawa z 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, DzU 1991, nr 4, poz. 18 z 1991 r. z późniejszymi zmianami. Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, DzU 1991, nr 9, poz. 31 z późniejszymi zmianami.

⁸ Szersze ujęcie tematu czytelnik znajdzie w: S. Dolata, *Zasady kształtowania dochodów budżetowych samorządu terytorialnego*, Opole 1991.

gminy. Gminy mają ograniczoną możliwość oddziaływania i kształtowania dochodów w tej grupie.

Szczególną pozycję w dochodach gminy zajmują dochody specjalne – pożyczki, kredyty, dochody z emisji papierów wartościowych. Są to dochody o charakterze zwrotnym i odpłatnym, a więc niosą za sobą obciążenie budżetu w przyszłości. Stanowią ważny (choć sporadycznie wykorzystany w praktyce w Polsce) sposób pozyskiwania dodatkowych środków finansowych, a jednocześnie instrument sterowania rozwojem lokalnym.

Gminy mają również możliwość finansowania własnych działań z funduszy celowych, z licznych fundacji i źródeł międzynarodowych. Pozyskanie jednak tych środków w dużej mierze zależy od aktywności i inicjatywności władz lokalnych.

Istnieje ścisła współzależność między dochodami gminy a zakresem zadań realizowanych przez gminę. Zakres i rozmiary zadań gminy rzutują na zapotrzebowanie finansowe. Natomiast możliwości finansowe decydują o stopniu ich realizacji – stopniu zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej.

Jednocześnie podział zadań na własne i zlecone w konsekwencji wyznacza źródła ich finansowania. Zadania zlecone są finansowane ze środków otrzymanych z zewnątrz. Brak ustawowych zasad kalkulacji kosztów realizacji tych zadań w praktyce powoduje znaczne rozbieżności w ich ocenie między władzami samorządowymi a rządowymi. Ustalenie kosztów realizacji zadania zleconego poniżej rzeczywistego poziomu wymusza na gminie dofinansowywanie ich z własnych dochodów, gdyż zaniechanie realizacji tych zadań ze względów społecznych jest często niemożliwe.

Działania ustawowe określające prawne podstawy i zasady finansów gminnych przedłużają się w czasie, co niewątpliwie uniemożliwia właściwe funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Mimo iż wydaje się, że stają się one coraz bardziej krystaliczne i przejrzyste, nadal wywołują wiele wątpliwości i dyskusji, a w wielu kwestiach podważają zasadę samodzielności finansowej gminy.

Obawy budzi również duży zakres zadań przekazanych gminie do realizacji, nie znajdujący odzwierciedlenia w odpowiednich źródłach ich finansowania. Sytuacja ta niewątpliwie negatywnie oddziałuje na poziom zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej.

Równocześnie ograniczony wpływ władz gminy na kształtowanie wysokości stawek podatków i opłat lokalnych uniemożliwia w pełni wykorzystanie lokalnego systemu podatkowego do sterowania gospodarką na tym szczeblu.

Kontrowersje budzi również udział poszczególnych źródeł finansowych w budżetach gminnych. Duży udział dotacji i subwencji, a także środków finansowych przekazywanych gminom (z dużym opóźnieniem), a stanowiących

dochód budżetu państwa, podważa samodzielność gospodarki finansowej gminy.

Posiadanie wyodrębnionego majątku – mienia komunalnego jest ważnym elementem samodzielności gospodarczej gmin. Gminy, stając się właścicielem mienia komunalnego, nabywają uprawnienia do korzystania z niego, pobierania pożytków i innych dochodów, swobodnego rozporządzania swoją własnością. Posiadanie mienia komunalnego umożliwia gminie prowadzenie działalności gospodarczej (w sferze użyteczności publicznej) na własny rachunek i ryzyko, a jednocześnie zobowiązuje gminę do ponoszenia związanej z tym odpowiedzialności.

Według ustawy samorządowej mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do gminy, związków gminnych oraz innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Prawo cywilne uznaje za prawa majątkowe: prawo rzeczowe, wierzytelności oraz majątkowe prawa na dobrach niematerialnych. Do praw rzeczowych zalicza się: własność, użytkowanie wieczyste, użytkowanie służebności, zastaw, hipotekę oraz spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Dobrami niematerialnymi są natomiast dobra o charakterze intelektualnym, takie jak: wynalazek, wzór użytkowy, znak towarowy, utwór naukowy, artystyczny czy literacki⁹.

Gminy mają możliwość samodzielnego decydowania o rozmiarach, przeznaczeniu i sposobie wykorzystania własnego mienia komunalnego. Mogą je powiększać w drodze czynności prawnych, w wyniku prowadzenia własnej działalności lub je redukować. Posiadanie tych uprawnień umożliwia gminie szerokie oddziaływanie na gospodarkę lokalną, a w konsekwencji sterowania jej rozwojem.

Posiadanie wyodrębnionego mienia komunalnego i możliwości swobodnego dysponowania nim bezpośrednio oddziałuje na gospodarkę finansową gminy. Mienie komunalne z jednej strony może być źródłem zasilania budżetu lokalnego, z drugiej zaś wymaga utrzymania, a więc może stać się jego obciążeniem.

Przejęcie przez gminy mienia komunalnego jest elementem reformy samorządowej, a jednocześnie integralnym elementem procesu przekształceń własnościowych i zmian w systemie zarządzania gospodarką narodową. Proces ten okazał się w praktyce procesem trudnym i długotrwałym.

Gminy zostały jednocześnie wyposażone w możliwość samodzielnego poszukiwania najefektywniejszej formy działania i realizacji zadań. Mogą tworzyć zakłady i jednostki budżetowe, w ramach których istnieje możliwość tworzenia gospodarstwa pomocniczego i środków specjalnych. Gminy mogą również realizować zadania własne przez spółki kapitałowe, przede wszystkim w formie spółki akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Gmina

⁹ Z. Radwański, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979, s. 95.

jako osoba prawna ma również możliwość stosowania umów cywilnoprawnych, na podstawie których powierza osobie fizycznej lub prawnej wykonanie swoich zadań. W praktyce najszersze zastosowanie mają umowy agencji lub zlecenia. Ustawodawca dopuszcza również możliwość tworzenia przez gminy fundacji, spółdzielni, banków komunalnych lub instytucji ubezpieczeniowych. Formy te mają duże tradycje w polskiej samorządności, jednak obecnie nie znalazły szerszego zastosowania w praktyce¹⁰.

Dla ułatwienia własnego działania i realizacji zadań, gminy mogą tworzyć struktury ponadgminne. Są to związki komunalne i porozumienia komunalne. Formy te mają na celu współdziałanie gmin w wykonywaniu zadań publicznych. Mają one charakter dobrowolny. Wykorzystanie tych form w realizacji zadań jest szczególnie przydatne w sferze ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego lub tam, gdzie gminy posiadają niepodzielne składniki mienia kmunalnego. Realizacja zadań w formie związku komunalnego pociąga za sobą konieczność utworzenia odrębnego podmiotu, wyposażonego w osobowość prawną. W przypadku porozumienia komunalnego realizację zadań objętych porozumieniem powierza się jednej z gmin uczestniczącej w porozumieniu (nie tworzy się nowego podmiotu).

Wśród zaproponowanych gminie form realizacji własnych zadań brak jest przedsiębiorstwa komunalnego – formy najwłaściwszej w wielu przypadkach dla realizacji zadań gminy. Przedłużające się prace ustawowe nad tą formą niewątpliwie osłabiają i ograniczają możliwości efektywnego działania gminy¹¹.

Dokonany przegląd wybranych podstaw ekonomiczno-prawnych z uwzględnieniem nielicznych problemów, z jakimi borykają się samorządy nie wyczerpuje całości tematu. Czteroletnie doświadczenia funkcjonowania samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach ekonomiczno-prawnych pokazują jednak, iż gminy zostały wyposażone w dostateczny (choć daleki od właściwego poziomu) zakres prawnej, organizacyjnej i finansowej samodzielności i samorządności, by móc organizować życie publiczne w gminie.

Niewątpliwie wiele błędów i niedociągnięć w konstrukcji podstaw samorządu utrudnia właściwe ich funkcjonowanie. Są to przede wszystkim konfliktogenne rozwiązania podziału zadań i kompetencji między poszczególne organy administracji publicznej, podstawy finansów gminnych, a także niespójność innych aktów prawnych (lub ich brak) regulujących działanie samorządu terytorialnego w sposób niejednoznaczny bądź fragmentaryczny. Równocześnie trudna sytuacja gospodarcza całego kraju (inflacja, bezrobocie

¹⁰ Szerokie omówienie tego tematu znajduje się w: C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992.

¹¹ Szerzej: M. Górski, E. Wojciechowski, *Wokół przedsiębiorstwa komunalnego*, „Wspólnota” 1991, nr 19.

itp.), wielość zmian zachodzących i chaos prawny w całej gospodarce nie sprzyjają reformie samorządowej.

Rozwój lokalny nie jest jednak uzależniony tylko od unormowań prawnych i podstaw ekonomicznych. Aby mógł on nastąpić, powinna zaistnieć chęć i wola działania oraz rozwiązywania lokalnych problemów przez władze gminne. To inicjatywność i aktywność władz gminy wspólnie ze społecznością lokalną jest podstawą i motorem rozwoju lokalnego.

Aleksandra Nowakowska

EKONOMIC-LEGAL FOUNDATIONS OF OPERATION
AND DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE DISTRICTS – CHOSEN ASPECTS

(Summary)

The socio-economic transformation started in the years 1989–1990 introduced the rules of market game and decentralization of the State management. One of elements of these changes was revival of the local self-government at the level of administrative districts in Poland. The role and place held by the local self-government in the structure of public power underwent major changes.

This article is an attempt at an analysis of chosen legal-economic foundations of the self-government operation and possibilities of stimulating the development of administrative districts. There are discussed in it the system of state management, the allocation of tasks and powers among various organs the state and self-government administration, foundations of the self-government's economic autonomy, i.e. district funds and assets, as well as spatial planning as an instrument allowing to stimulate the local development.