

PIOTR BUCZKOWSKI

## PROGRAM PILOTAŻOWY: DOKOŃCZENIE REFORMY GMINNEJ CZY PIERWSZY ETAP WPROWADZANIA POWIATÓW?

1. 13 lipca Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie dotyczące tzw. eksperymentu pilotażowego<sup>1</sup>, mającego za zadanie rozszerzenie zakresu zadań i kompetencji niektórych gmin miejskich, czyli *de facto* uczynienie istotnego kroku na drodze dalszej decentralizacji struktury i funkcji państwa.

Problem ustawowego zróżnicowania typów gmin pojawił się prawie od samego początku wprowadzenia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Ustawa<sup>2</sup> ta bowiem wprowadzając kategorię gminy traktuje wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w sposób nie zróżnicowany. Zarówno gminy małe, wiejskie, jak i gminy miejsko-wiejskie, czy wielkie aglomeracje miejskie posiadają ten sam status, zdania i kompetencje, jak i zasady finansowania<sup>3</sup>. Przedstawiciele dużych miast niejednokrotnie wskazywali konieczność zróżnicowania kategoryjnego między jednostkami samorządu terytorialnego podkreślając zarówno konieczność zróżnicowania zasad zasilania finansowego, jak i przekazania zwiększonego zakresu kompetencji dla prowadzenia harmonijnej polityki lokalnej.

Dążenia te znalazły także wyraz w nasilającej się krytyce funkcjonowania administracji rządowej zespolonej i specjalnej. Krytykowano szczególnie proces rozrostu tej ostatniej wskazując korelację z postępującą centralizacją państwa i wzmocnieniem resortowego charakteru organizacji państwa. Krytyka rejonowych urzędów administracji rządowej wiązała się natomiast z faktem, iż przejęły one większość tych zadań i kompetencji, których oczekiwali przedstawiciele władz lokalnych bezpośrednio po wyborach samorządowych.

W 1991 roku podjęto próbę nowelizacji ustawy kompetencyjnej<sup>4</sup> zmierzając do ograniczenia zakresu zadań i kompetencji należących do rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, jednakże propozycja tej nowelizacji spotkała się z powszechną krytyką. Ponadto zdano sobie wówczas sprawę, że

<sup>1</sup> Chodzi o "Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia zadań i kompetencji zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu ich przekazania". W momencie, w którym przygotowuję niniejszy tekst rozporządzenie nie zostało jeszcze opublikowane, tak że niektóre sformułowania przytaczane w dalszej części mogą ulec nieznacznej kosmetyce redakcyjnej w wersji publikowanej.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16 z 1990 r., poz. 95 z późn. zmianami).

<sup>3</sup> Jedynie w odniesieniu do miasta stołecznego Warszawy uczyniono wyjątek określając odrębnie jego ustrój, jako obligatoryjny związek gmin. Rozwiązanie to zresztą także spotkało się z dużą krytyką władz gmin - dzielnicy Warszawy.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zmianami).

należy zmierzać do konsekwentnej decentralizacji przez nowy podział zadań i kompetencji sprzężony z powołaniem drugiego szczebla administracji samorządowej, jaką miała być restytucja struktur powiatowych. Odtworzenie powiatów stało się jednym z głównych celów działalności Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, którego przedstawiciele przygotowali pierwszy projekt ustawy o samorządzie powiatowym, przyjęty w 1992 r. przez Sejm jako projekt poselski i skierowany do dalszych prac legislacyjnych. Prace te początkowo napotkały na barierę w postaci braku ustawowego zapisu o możliwości powoływania innych od samorządu gminnego jednostek samorządu terytorialnego, jednakże uchwalenie "małej konstytucji" ograniczenie to zlikwidowało.

Po wielu dyskusjach przyjęto koncepcję powiatu w pełni samorządowego, przy czym ideą przewodnią prac legislacyjnych było założenie, że powiat tworzy odrębną od gmin wspólnotę terytorialną o odrębnych zadaniach i kompetencjach przejętych od dotychczasowych jednostek rejonowej administracji rządowej i administracji niezespólonych. Debaty parlamentarne nad projektem miały być zakończone przed wakacjami w celu umożliwienia podjęcia prac nad całym pakietem i nowelizacji ustaw towarzyszących, dla których sprawą zasadniczą jest uchwalenie ustawy o samorządzie powiatowym, która konstytuować miała kolejną jednostkę samorządu terytorialnego i wyznaczać zakres dalszych, niezbędnych legislacji.

Rozwiązanie Sejmu postawiło na porządku dziennym problem kontynuowania prac. Wszyscy zaangażowani w prace nad dalszą reformą decentralizującą państwo zgodni są co do tego, że optymalnym terminem wprowadzenia samorządu powiatowego są wybory do samorządu gminnego przewidywane na połowę 1994 roku. Procedurę "uruchamiania" tego etapu przewiduje się przy tym w ten sposób, że wybory do rad powiatowych nastąpiłyby równocześnie z wyborami do rad gmin, natomiast pełne przejęcie wszystkich zadań i kompetencji nastąpiłoby po półrocznym "rozruchu", tzn. od 1 stycznia 1995 r. Z tego punktu widzenia konieczne jest kontynuowanie prac przerwanych przez rozwiązanie parlamentu i dlatego też rząd Hanny Suchockiej podjął decyzję przygotowania maksymalnie obszernego pakietu projektów ustaw związanych z powołaniem struktur powiatowych nowemu parlamentowi. W dniach 9-11 lipca 1993 r. w Jadwisinie pracował zespół pełnomocnika rządu do spraw reformy administracji publicznej oraz przedstawiciele struktur samorządowych, którzy wypracowali wersję projektu ustawy o samorządzie powiatowym, będącą dokończeniem prac prowadzonych przez podkomisję sejmową powołaną dla realizacji tego zadania.

2. Jednym z podstawowych założeń reformy powiatowej jest wprowadzenie dwóch kategorii powiatu: grodzkiego — tworzonego na bazie władz lokalnych miast powyżej 100 000 mieszkańców, które wydzielone będą z powiatu oraz ziemskiego - obejmującego kilka sąsiadujących ze sobą gmin. Założenie to legło u podstaw tzw. programu pilotażowego, który wprowadzony wcześniej, mógłby dostarczyć danych pozwalających na praktyczne przetestowanie trafności proponowanych rozwiązań<sup>5</sup>. W tym celu w ustawie budżetowej<sup>5</sup>, w art. 35 wprowadzono zapis umożliwiający przekazanie zadań i kompetencji oraz zapewnienie środków budżetowych na realizację tego programu

<sup>5</sup> Ustawa budżetowa na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz. U. Nr 14, poz. 64).

w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Zapis tego artykułu wraz z art. 44 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym stanowi podstawę prawną wskazanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów.

Samo rozporządzenie obejmuje cztery grupy zagadnień: 1) zadania i kompetencje organów administracji rządowej; 2) zasady oraz tryb ich przekazywania; 3) kwestie związane z przekazywaniem majątku oraz 4) regulacje spraw pracowniczych, które pojawią się w jednostkach organizacyjnych związanych z przekazywanymi zadaniami.

W najobszerniejszym paragrafie pierwszym wyszczególnia się wszystkie zadania i kompetencje, jakie gminy o statusie miasta, które zgłosiły wolę udziału<sup>6</sup> w programie pilotażowym, przejmą od administracji rządowej od 1 stycznia 1994 r. Są to zadania, które wiążą się z traktowaniem miasta jako jednej całości administracyjno-gospodarczej. Ze spraw typowo administracyjnych przewiduje się przekazanie miastom m.in. składanie wniosków o wpis do ksiąg wieczystych i ich zakładanie, orzekanie o nadaniu i nabyciu własności nieruchomości dzierżawcom i posiadaczom innych tytułów własności, orzekanie w sprawach zmian imion i nazwisk, przyjmowanie oświadczeń o nadanie obywatelstwa, prowadzenie dochodzeń w celu ustalania majątku i dochodów dłużników na wniosek komornika itp.

Odrębną grupę spraw stanowią zadania i kompetencje z zakresu budownictwa i gospodarki gruntami. Władzom lokalnym przekazuje się uprawnienia zatwierdzania planów realizacyjnych oraz rozwiązań urbanistyczno-budowlanych projektów, ustanawianie stref ochronnych i sposobów ich zagospodarowania, udzielanie zgody na zmianę wykorzystania terenu bez dokonywania inwestycji, wydawanie pozwoleń na budowę oraz orzekanie o ich utracie, wstrzymywanie robót budowlanych, wydawanie decyzji o nakazie przymusowej rozbiórki, udzielanie pozwoleń na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego, sprawowanie nadzoru urbanistyczno-budowlanego i techniczno-budowlanego w zakresie użytkowania obiektów budowlanych, wymiana gruntów, postępowanie scaleniowe i szereg innych.

Uzyskanie kompetencji w zakresie spraw urbanistyki i nadzoru budowlanego oraz gospodarki gruntami spełnia od dawna zgłaszane przez władze gminne postulaty zwiększenia samodzielności a także zapobiec ma opieszałości i niejednokrotnie braku możliwości wyegzekwowania decyzji ze strony urzędów rejonowych. Szczególnie w zakresie nadzoru budowlanego często zgłaszane są przez organy gmin braki decyzji (a także niemożliwość ich wyegzekwowania) urzędów administracji rejonowej, uniemożliwiający prowadzenie skoordynowanej i zgodnej z planami zagospodarowania przestrzennego, polityki lokalnej. Jednocześnie projekt rozporządzenia przewiduje rozszerzenie kompetencji władz gminnych przez przekazanie szeregu spraw z zakresu geodezji i kartografii, jak np. zatwierdzanie projektów podziału nieruchomości, realizację zadań państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej (razem z wojewódzkim

<sup>6</sup> W załączniku nr 1 wymieniono następujące miasta: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Grudziądz, Jastrzębie Zdrój, Jaworzno, Kalisz, Katowice, Kielce, Koszalin, Kraków, Legnica, Lublin, Łódź, Mysłowice, Olsztyn, Opole, Płock, Poznań, Radom, Ruda Śląska, Rybnik, Rzeszów, Siemianowice Śląskie, Słupsk, Sopot, Sosnowiec, Szczecin, Świętochłowice, Tarnów, Toruń, Tychy, Wałbrzych, Włocławek, Wrocław, Zabrze, Zielona Góra.

zasobem geodezyjnym i kartograficznym) na całym obszarze gminy oraz prowadzenie ewidencji gruntów i budynków.

Bardzo ważnymi uprawnieniami, jakie planuje się przekazać władzom gminnym miast biorących udział w projekcie pilotażowym są zadania i kompetencje określone w Prawie o ruchu drogowym<sup>7</sup> a w szczególności wynikające z art. 7 ust. 2 wykonywanie funkcji zarządzającego ruchem drogowym na obszarze gminy w zakresie: zatwierdzania projektów organizacji ruchu, prowadzenie ewidencji projektów organizacji ruchu i wydawania zezwoleń na niestosowanie się do niektórych znaków drogowych. Natomiast z ustawy o drogach publicznych<sup>8</sup> przekazaniu ulegają sprawy z zakresu: planowania, budowy, modernizacji i ochrony dróg krajowych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych); planowania i finansowania budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich w granicach miast oraz wykonywanie uprawnień zarządcy dróg wojewódzkich i krajowych w obrębie miasta (w zakresie określonym w art. 22 ust. 1 lit. a) i b)).

Odrębnym blokiem spraw są zadania publiczne w zakresie ochrony zdrowia, szkolnictwa ponadpodstawowego i podstawowego specjalnego<sup>9</sup> oraz kultury. I tak, z ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej miastom przekazuje się prowadzenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej utrzymywanych dotąd przez wojewodów, z zastrzeżeniem ust. 5, przy uwzględnieniu postanowień art. 65 i 66 oraz uprawnień Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej do kontroli i oceny realizacji zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń<sup>10</sup>. Przekazaniu ulega także prowadzenie domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych o zasięgu ponadlokalnym<sup>11</sup>. Jednocześnie pozostawiono w kompetencjach administracji rządowej prowadzenie specjalistycznych zakładów opieki zdrowotnej oraz szkół i placówek specjalnych o zasięgu wojewódzkim i ogólnokrajowym.

Z ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>12</sup> przekazuje się zakładanie, prowadzenie i utrzymywanie publicznych szkół ponadpodstawowych, szkół artystycznych I i II stopnia, szkół rolniczych i gospodarki żywnościowej, medycznych i szkół specjalnych - według zasad określonych przez właściwych ministrów; opiniowanie lokalizacji publicznych szkół podstawowych i określanie granic ich obwodów; likwidacja szkół lub placówek publicznych oraz sprawy związane z funkcjonowaniem tzw. rodzin zastępczych<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 i Nr 26 poz. 114). Przekazaniu ulegają zadania i kompetencje określone w art.: 59 ust. 3, 61 ust. 2, 62 ust. 1 i 3, 65 ust. 1, 71 ust. 2 i 3, 76 ust. 2, 79 ust. 1, 80, 86 ust 1 pkt 4, 88 ust. 1 pkt 1, 90 ust. 6, 7 i 8, 91 ust 1, 3 i 4.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 z późn. zmianami).

<sup>9</sup> Zadania z zakresu szkolnictwa podstawowego ustawowo przejmują wszystkie gminy w kraju od 1 stycznia 1994 r.

<sup>10</sup> W rozporządzeniu zastrzega się, że "Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z właściwym ministrem w sprawach administracji określi, w terminie do 30 lipca 1993 r., które zakłady nie podlegają przekazaniu".

<sup>11</sup> Także i w tym wypadku zawarto zapis, że "Minister Pracy i Polityki Socjalnej w porozumieniu z ministrem właściwym w sprawach administracji określi, w terminie do dnia 31 lipca 1993 r., które domy pomocy społecznej i ośrodki opiekuńcze nie podlegają przekazaniu".

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 95, poz. 425 z późn. zmianami.

<sup>13</sup> Zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia nie podlegają przekazaniu następujące placówki: 1) Szkoły Policjalne Pracowników Służb Społecznych w: Białymstoku, Bielsku-Białej, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu i Wrocławiu; 2) Zespoły Szkół: a) Morskich: w Świnoujściu, Kołobrzegu i Darłowie, b) Zawodowych Żegluga Śródlądowej we Wrocławiu, c) Żegluga Śródlądowej w Kędzierzynie-Koźlu oraz d) Zawodowych w Nakle nad Notecią; 3) szkoły

Prowadzenie instytucji kultury obejmuje zadania i kompetencje określone w art. 14 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu instytucji kultury wpisanych do rejestru i prowadzonych dotąd przez wojewodę<sup>14</sup>. Zastrzeżono jednak postanowienie art. 14 ust. 4, czyli konieczność wypełniania zadań o charakterze ponadgminnym.

I wreszcie przekazaniu miastom podlegają niektóre zadania administracji specjalnej w zakresie inspekcji sanitarnej, ustanawianie miejskiego konserwatora zabytków (art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie działalności podmiotów zagranicznych drobnej wytwórczości<sup>15</sup>).

Omówiony skrótowo katalog zadań i kompetencji, których przekazanie planuje się miastom biorącym udział w projekcie pilotażowym przesądza niewątpliwie o "rewolucyjnym" wręcz charakterze projektowanego eksperymentu. Tak głębokie zdecentralizowanie funkcji państwa stanowi niewątpliwie nowy jakościowo okres w naszej postkomunistycznej historii. Od jego powodzenia zależeć będą w wielkim stopniu dalsze losy zarówno prac legislacyjnych nad ustawą powiatową, jak i społeczne postrzeganie samej reformy.

Godne podkreślenia wydaje się w tym miejscu to, iż w Rozporządzeniu odchodzi się od stosowanego dotychczas podziału na zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej. Odejście to wprawdzie zgodne jest z postulatami gmin, jednakże rodzi określone konsekwencje prawne chociażby w zakresie postępowania administracyjnego związanego z kontrolą instancyjną. W obowiązujących przepisach kontrolę instancyjną nad decyzjami gmin w zakresie zadań własnych sprawują Kolegia Odwoławcze przy Sejmikach samorządowych, zaś w zakresie zadań zleconych organem drugiej instancji jest wojewoda. Zwraca na to uwagę w swej opinii prof. L. Kieres, który pisze m.in., że "zasady rządzące procedurą administracyjną co do właściwości organów drugiej instancji, wymagają przejrzystej i nie budzącej wątpliwości klasyfikacji zadań gmin przez zaliczenie ich do zadań własnych lub zleconych"<sup>16</sup>.

3. Sprawą o pierwszorzędym znaczeniu jest jednak problem określony w paragrafie 2 i 4 omawianego rozporządzenia, a więc sprawy związane z jednoczesnym przekazaniem mienia niezbędnego do wykonywania zadań

artystyczne: a) Zespoły Szkół Muzycznych w Elblągu i Poznaniu, b) Państwowa Szkoła Baletowa w Gdańsku, c) Zespół Szkół Plastycznych im. Józefa Szermentowskiego w Kielcach i d) Policealne Studium Zawodowe Techniki Teatralno-Filmowej w Łodzi. Przekazaniu nie podlegają także szkoły prowadzone przez Ministrów: Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości i Obrony Narodowej.

<sup>14</sup> Nie podlegają przekazaniu: Teatr Dramatyczny im. Aleksandra Węgierki w Białymstoku, Teatr Polski w Bydgoszczy, Filharmonia Pomorska w Bydgoszczy, Teatr Wybrzeże w Gdańsku, Nadbałtyckie Centrum Kultury w Gdańsku, Państwowy Teatr Śląski w Katowicach, Biblioteka Śląska w Katowicach, Państwowa Filharmonia Śląska w Katowicach, Bałtycki Teatr Dramatyczny w Koszalinie, Filharmonia Krakowska w Krakowie, Cricoteka w Krakowie, Państwowy Teatr Dramatyczny im. Juliusza Osterwy w Lublinie, Teatr Muzyczny w Lublinie, Ośrodek praktyk teatralnych "Gardzienice" w Lublinie, Państwowa Filharmonia im. H. Wieniawskiego w Lublinie, Muzeum Sztuki w Łodzi, Teatr Wielki w Łodzi, Państwowy Teatr im. S. Jaracza w Łodzi, Filharmonia im. A. Rubinsteina w Łodzi, Państwowy Teatr im. S. Jaracza w Olsztynie, Teatr im. J. Kochanowskiego w Opolu, Państwowa Filharmonia im. J. Elsnera w Opolu, Teatr Nowy w Poznaniu, Teatr Wielki im. S. Moniuszki w Poznaniu, Państwowa Filharmonia w Poznaniu, Teatr Polski w Szczecinie, Państwowa Filharmonia im. M. Karłowicza w Szczecinie, Teatr im. W. Horzyce w Toruniu, Teatr Polski we Wrocławiu, Państwowa Opera we Wrocławiu oraz Państwowa Filharmonia we Wrocławiu.

<sup>15</sup> Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. w sprawie prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne (Dz. U. Nr 27 z 1989 r. poz. 148 z późn. zmianami).

<sup>16</sup> L. Kieres, *Opinia o projekcie Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej oraz mienia służącego do jego wykonania, które mogą być przekazane niektórym gminom oraz zasad i trybu ich przekazywania* (wersja z dnia 29.06.1993 r.) tekst powielony.

oraz wyposażenie miast w środki finansowe niezbędne dla prawidłowego realizowania nowych kompetencji.

Zgodnie z ustępem 1 par. 2 rozporządzenia... "Mienie służące użyteczności publicznej dla realizacji zadań i kompetencji przekazywanych w trybie niniejszego rozporządzenia podlega nieodpłatnemu przekazaniu na rzecz gmin przejmujących zadania". Następuje więc uwłaszczenie gmin kolejnymi składnikami mienia służącemu użyteczności publicznej stanowiącego własność Skarbu Państwa. Realizacja tego aktu odbywać się będzie na analogicznej zasadzie, jak w wypadku mienia przekazywanego gminom w roku 1990, tj. w trybie określonym w przepisach art. 5 ust. 4, art. 9-13 oraz art. 18 - 20 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku, Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>17</sup>. Przeniesienie własności nastąpić ma od dnia 1 stycznia 1994 r. Koszty zaś związane z uregulowaniem stanu prawnego mienia będącego przedmiotem przekazania pokrywać ma skarb państwa.

Wskazać w tym miejscu należy potencjalne trudności związane z samym faktem przekazania tych składników mienia, co do których nie ma uregulowanego stanu prawnego (m.in. w związku z brakiem ustawy reprivatyzacyjnej) i brak jest zapisów w księgach wieczystych. Trudności te do dnia dzisiejszego utrudniają w wielu gminach zakończenie procesu inwentaryzacji mienia i należy się spodziewać, że w wielu wypadkach utrudnią proces harmonijnej realizacji omawianego rozporządzenia.

Drugą sprawą, mającą potencjalnie konfliktowy wymiar, jest fakt, iż nie bierze się w pełni pod uwagę faktu planowanego powołania powiatów ziemskich, które muszą uzyskać wyposażenie w składniki mienia niezbędne do realizacji własnych zadań i kompetencji. Wprawdzie w rozporządzeniu (ust. 6) jest mowa o tym, że "W przypadku przekazania zadań i kompetencji, o których mowa w § 1 z mocy prawa innemu podmiotowi, mienie służące realizacji tych zadań podlega zwrotowi na rzecz Skarbu Państwa", to nie bierze się pod uwagę np. kwestii remontów dokonywanych w czasie użytkowania, czy też ewentualnego zbycia. Dodatkowym obwarowaniem kwestii zwrotu mienia jest też regulacja zawarta w ustępie 7, w którym zakłada się możliwość rozwiązania lub wypowiedzenia porozumienia w terminie trzech miesięcy naprzód na koniec kwartału kalendarzowego.

Przekazaniu na rzecz samorządów miejskich ulegają wszystkie jednostki organizacyjne, które z dniem 1 stycznia 1994 r. stają się jednostkami komunalnymi, w których władze gminne uzyskują uprawnienia organów prowadzących oraz prawo stanowienia statutów, regulaminów i przepisów organizacyjnych. Przepisy te umożliwiają dokonanie zmian zarówno organizacyjnych, jak i strukturalnych, w celu zwiększenia efektywności realizowanych zadań w ramach całościowo pojmowanego organizmu miejskiego. Należy wszelako zauważyć, iż nie rozstrzygnięto kwestii zobowiązań powstających w wyniku zwolnień pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych przyjętych przez gminy (np. ZEAS-y, które ulegną likwidacji w momencie przyjęcia szkół prowadzonych przez kuratoria<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 32 poz. 191 z późniejszymi zmianami.

<sup>18</sup> Jest to problem nierozstrzygnięty do dnia dzisiejszego także w odniesieniu do wszystkich szkół podstawowych przejmowanych przez gminy z dniem 1 stycznia 1994 r.

Finansowanie przekazywanych zadań i kompetencji przewiduje się w formie dotacji celowej z budżetu państwa, której wielkość ustalana ma być na takiej samej zasadzie, jak w wypadku kalkulowania środków dla administracji rządowej na te same zadania. Dotacje te muszą być ujęte w budżecie państwa na rok 1994, przy czym wyodrębni się dotacje dla każdej gminy oddzielnie. Przyjmuje się także zapis umożliwiający zwiększenie kwoty dotacji w wypadku wprowadzenia podwyżek płac w sferze budżetowej. Miastom zapewnia się więc te same środki, jakimi dysponować będzie administracja rządowa. Wprowadzenie odrębnych dotacji dla każdej gminy nakłada na wojewodów, którzy będą pośredniczyli w przekazywaniu środków finansowych, obowiązek uwzględniania odpowiednich kwot w planach swojego budżetu. W związku z tym, że data 6 września stanowi nieprzekraczalny termin przedstawienia planu budżetu wojewody, do dnia 20 sierpnia br. ustalono ostateczny termin podjęcia odpowiednich uchwał rad gminnych o przystąpieniu do projektu pilotażowego. W dyskusjach z udziałem przedstawicieli zarządów gmin podkreślano trudności zwołania rad w okresie wakacyjnym. Jest to jednak warunek *sine qua non* rozpoczęcia prac związanych z przygotowaniem odpowiednich porozumień. Przyjęto jednak, że wcześniej wyrażona przez gminy w formie uchwał wola przejęcia zadań i kompetencji jest obowiązująca i nie wymaga się jej potwierdzenia w związku z uchwaleniem tekstu rozporządzenia.

Uregulowano także kwestię zobowiązań finansowych istniejących w związku z wykonywaniem zadań planowanych do przekazania gminom. Przyjęto mianowicie, że wszystkie zobowiązania wymagane w terminie do dnia 1 lipca 1993 r. obciążają budżet państwa, natomiast sposób regulacji zobowiązań powstałych po tym terminie określony zostanie w porozumieniach zawieranych przy okazji przejmowania zadań. Jednocześnie stworzono mechanizm, który umożliwi bieżące informowanie prezydentów miast o stanie zadłużenia i sytuacji finansowej jednostek przekazywanych przez właściwe organy administracji ogólnej i specjalnej. Wszystko to ma służyć zapobiegnięciu nieuzasadnionemu zaciąganiu zobowiązań w związku z planowanym przekazaniem zadań innemu podmiotowi.

Przyjmuje się także zasadę, że władze gminne gospodarować będą całością środków finansowych zgodnie z własnym uznaniem. Znaczący to, że o ile realizowane będą zadania i kompetencje na poziomie właściwym do tej pory administracji rządowej, uzyskane oszczędności przesuwane mogą być, zgodnie z wolą organów gmin na inne zadania. Jest to bardzo poważne uprzywilejowanie rad gminnych, zgodnie z którym dotacja, bądź jej część podlega zwrotowi do budżetu państwa tylko w sytuacji, gdy zadanie nie zostanie wykonane. Jeżeli zaś zadanie wykonane zostanie oszczędniej - co zasadnie w świetle dotychczasowego funkcjonowania samorządów gminnych można domniemywać — wówczas władze gminne mają pełną swobodę rozdysponowywania tych środków zgodnie z własnymi potrzebami i oceną.

Utrzymuje się jednocześnie kontrolę instancyjną i nadzór na dotychczasowych zasadach, jakie obowiązują w indywidualnych sprawach przekazywanych do prowadzenia samorządom miejskim. Sprawy wszczęte i niezakończone do dnia 1 stycznia 1994 r. załatwiane są przez organy dotychczas właściwe lub inne upoważnione podmioty.

4. Trzeba wyraźnie stwierdzić, iż powodzenie programu pilotażowego zależy w dużej mierze od dotrzymania określonych w rozporządzeniu terminów. Rozpoczęcie programu pilotażowego planuje się od 1 stycznia 1994 r. Do tego czasu niezbędne jest podjęcie uchwał przez rady gminne (do 20 sierpnia), zaplanowanie środków finansowych w budżetach wojewodów (do 6 września), przygotowanie i podpisanie porozumień o przejęciu zadań przez samorządy miast uczestniczących w pilotażu (do 30 października), przy czym porozumienia te muszą obejmować przejęcie wszystkich zadań określonych w rozporządzeniu. Są to terminy, jak na skalę operacji, bardzo restrykcyjne, aczkolwiek nie niemożliwe do dotrzymania, jako że większość samorządów przygotowywała się wcześniej do tej operacji przejmując nawet pewne zadania wcześniej.

Sprawą ważniejszą i właściwie warunkującą powodzenie całej operacji jest uwzględnienie w projekcie budżetu państwa na rok 1994 środków przeznaczonych na dotacje dla gmin oraz — co ważniejsze — wola nowego parlamentu, by przepisy, o których mowa utrzymać. W dalszej kolejności, jeżeli program pilotażowy nie ma stać się li tylko dokończeniem reformy samorządowej z roku 1990, konieczne jest szybkie rozpoczęcie prac legislacyjnych nad ustawą o samorządzie powiatowym i ustaw towarzyszących. Z tego punktu widzenia decyzja rządu Hanny Suchockiej o kontynuowaniu prac nad pakietem ustaw powiatowych stwarza nadzieję na terminowe wprowadzenie powiatów ziemskich. Nowy parlament otrzyma większość projektów ustaw, nad którymi będzie mógł rozpocząć debaty w komisjach. Tym niemniej skala przedsięwzięcia jest tak obszerna, że całkiem realne jest — szczególnie w sytuacji, gdy w wyborach zwyciężą ludzie bez doświadczenia pracy parlamentarnej — niedotrzymanie planowanego terminu wyborów do samorządu gminnego. Pozostanie wtedy bądź wprowadzenie samorządu powiatowego o rok później, co uzasadnione może być projektowaną trzyletnią kadencyjnością połowy składu rad powiatowych, bądź też przedłużenie o rok kadencji władz gminnych do czasu zakończenia wszystkich prac związanych z wprowadzeniem powiatu. W każdym bądź razie losy dalszej reformy decentralizującej nasz system polityczny zależą w pierwszym rzędzie od woli politycznej nowowybranego parlamentu i jego stosunku do reform decentralizacyjnych\*.

#### A PILOT PROGRAMME: COMPLETING THE REFORM OF COMMUNES OR THE FIRST STAGE OF THE INTRODUCTION OF DISTRICTS?

#### S u m m a r y

The author presents basic sociotechnical conceptions of a so-called pilot experiment, consisting in the widening of the scope and powers of some municipal communes.

\* Tekst rozp. RM z 13.VII.1993 opublikowany został w Dz. U. Nr 65, poz. 309.