Założenia ustroju prawnego samorządu terytorialnego.

Założenia określają generalne kierunki reformy w oparciu o ustalenia okrągłego stołu:

"Grupa robocza ds.samorządu terytorialnego 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 cywilno-prawnego.

Wyrażać się to powinno w:

- samodzielności funkcjonalnej jednostek samorządu terytorialnego gwarantowanej posiadaniem własnych organów ustrojowych, oraz ograniczeniu nadzoru nad samorządem do zapewnienia legalności jego działań;
- samodzielności majątkowej i finansowej;
- 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" (z Protokołu końcowego obrad okrągłego stołu).

1. <u>Założenia ogólne</u>

1.1. Samorząd terytorialny jest związkiem zrzeszającym na mocy ustawy, mieszkańców określonego obszaru. Warunkiem faktycznym istnienia samorządu jest dysponowanie przez każdego z tych mieszkańców pełnią praw i swobód obywatelskich oraz gospodarczych;

1.2. Samorządy terytorialne są samodzielnymi jednostkami, działającymi w ramach struktur politycznych, gospodarczych i społecznych państwa. Są one odrębne od administracji państwowej.

Rady jako organy przedstawicielskie samorządu nie mogą jednocześnie reprezentować władzy państwowej. Konieczne jest odrzucenie zasady "jednolitej władzy państwowej";

1.3. Żadne partie polityczne nie mogą w sposób władczy ingerować w działalność samorządu. Ich programy polityczne będą reprezentowane jedynie przez ich członków, którzy zostaną wybrani radnymi w demokratycznych wyborach;

1.4. Ograniczenia swobód samorządów wynikające z interesów ogólnonarodowych, winny być formułowane w trybie ustawowym. Rząd może zlecać samorządom realizację zadań administracji państwowej w granicach wyznaczonych przez ustawę;

1.5. Organy samorządów mają być wybierane demokratycznie, a ordynacja wyborcza gwarantować wszystkim obywatelom realizację konstytucyjnego prawa do czynnego i biernego uczestnictwa w wyborach.

2. Samorząd miast i gmin

2.1. Miasta i gminy powinny stać się jednostkami w pełni samorządowymi. Powinny one być podmiotami prawa publicznego i cywilnego;

2.2. Kompetencje samorządów powinny być określone jednoznacznie. Władze lokalne powinny mieć prawo podejmowania działań z własnej inicjatywy w każdym zakresie nie zastrzeżonym do wyłącznej kompetencji administracji państwowej. Procedury nadzoru nad działalnością władz lokalnych winny być określone w konstytucji lub w drodze ustawowej i dotyczyć jedynie zgodności tej działalności z prawem;

2.3. Samorządy muszą posiadać własne organy wykonawcze, a więc administrację komunalną, nie podporządkowaną administracji państwowej.
Władze lokalne powinny same określać swe struktury organizacyjne i procedury - realiazcji swych zadań (m.innymi komunalne prawo budżetowe). Pracownicy komunalni powinii być angażowani na podstawie wyłącznej decyzji rady miejskiej lub gminnej lub jej organów;

2.4. Samorządy jako osoby prawne będą posiadać własne mienie (grunty, budynki i budowle, ruchomości, przedsiębiorstwa, prawa majątkowe, środki finansowe itp.), którym będą mogły dysponować w ramach przepisów regulujących cywilno-prawny obrót mieniem publicznym;

2.5. Integralną częścią prawnego ustroju samorządu lokalnego jest jego gospodarka finansowa. Ustawowe kompetencje organów samorządu obejmują m.in. uprawnienia do podejmowania samodzielnych decyzji o wykorzystaniu posiadanych środków pieniężnych;

2.6. Każdy samorząd miasta i gminy posiada własny budżet lokalny odrębny od budżetu państwa. Budżet ten obejmuje wszystkie rodzaje wpływów uzyskiwanych przez samorząd a całość wpływów służy finansowaniu całości zadań;

2.7. Nie można liczyć na finansową samowystarczalność samorządów terytorialnych opartą o dochody własne (podatki i opłaty, wpływy od przedsiębiorstw komunalnych, z dzierżawy i sprzedaży terenów i budynków, pożyczki), konieczne są dotacje ogólne należne samorządowi lokalnemu z mocy prawa. Dotacje te powinny uwzględniać różnice istniejące między miastami i gminami w gęstości zaludnienia, warunkach geograficznych, rozwoju gospodarczym itp.;

2.8. Realizacja dotowania samorządu lokalnego wymaga między innymi: określenia na okresy wieloletnie gwarantowanego poziomu dotacji ogólnej dla samorządów miast i gmin z budżetu państwa, obliczanie wysokości dotacji należnej poszczególnym jednostkom w oparciu o zobiektywizowane kryteria, bezpośredniego rozdzielania dotacji z budżetu państwa pomiędzy poszczególne miasta i gminy;

2.9. Gospodarkę budżetową samorządu kontroluje organizm fachowy, usytuowany na szczblu ponadpodstawowym, złożony z osób powoływanych przez rząd i samorządy lokalne.

2.10. Samorządy powinny mieć zapewnioną opiekę sądową, a więc prawo do zwracania się do organów sądowych w celu ochrony swej niezależności i interesów w tym prawo zaskarżania decyzji administracji państwowej i odwołania się do sądów dla rozstrzygania sporów.

3. Województwa i sposób zarządzania sprawami ponadlokalnymi

3.1. Zarząd wojewódzki wymaga innego modelu niż organizacja władz miast i gmin. Istnieje znacznie słabszy stopień identyfikacji ludzi z województwem niż z poszczególnym miastem i gminą. Silne obecne powiązanie województw i urzędów wojewódzkich z władzami centralnymi praktycznie uniemożliwia ich przekształcenie w rzeczywiste samorządy. W przyszłości niezbędne będzie dokonanie zmian podziału administracyjnego, a zatem nie należy wprowadzać takich rozwiązań modelowych, które by te zmiany wykluczały;

3.2. Województwa powinny być w każdym razie na obecnym etapie uznane jako domena administracji państwowej, wojewodowie będą przedstawicielami rządu, a urzędy wojewódzkie agendami terenowymi władz centralnych. W związku z tym województwa nie mogą posiadać osobowości prawnej ani własnego mienia;

3.3. Działalność administracji wojewódzkiej musi być poddana nadzorowi społecznemu. Rolę tę powinna spełniać rada wojewódzka, reprezentująca samorządy miast i gmin;

3.4. Granica kompetencji między województwami a miastami i gminami będzie jednocześnie linią podziału sfery odpowiedzialności i gospodarki państwowej od sfery działalności samorządów. Podporządkowanie hierarchiczne musi być odrzucone a zasady współdziałania powinny być uregulowane ustawowo;

3.5. Władze lokalne powinny być uprawnione do tworzenia związków dla wspomagania i obrony swych wspólnych interesów, jak również w celu świadczenia na większym obszarze usług wymagających wspólnych działań - swym członkom;

3.6. Powinien powstać ogólnokrajowy związek miast i gmin dla reprezentowania interesów społeczności lokalnych w stosunku do władz państwowych oraz dla organizowania współpracy i wymiany doświadczeń.

4. Samorządy mieszkańców

4.1. Samorządy mieszkańców w sołectwach i na obszarach miejskich stanowią istotne ogniwo umożliwiające bezpośredni udział ludności w rozwiązywaniu swych problemów oraz szkołę

demokratycznej kultury politycznej. Samorządy mieszkańców powinny być organami samorządów miast i gmin, działać w ramach określonych kompetencji, dysponować przydzielonymi środkami oraz posiadać jednoznacznie wyznaczony zakres odpowiedzialności.

5. Program realizacji

5.1. Proces realizacji nowego modelu ustrojowego wymaga kompleksowej regulacji prawnej oraz przygotowania społeczności miast i gmin do przejęcia spraw lokalnych;

5.2. Proces powinien być przeprowadzony w taki sposób aby nie uległa zakłóceniu praca aktualnie działającej administracji i gospodarki lokalnej;

5.3. Proces legislacyjny powinien być przeprowadzony z pełną starannością a zarazem na tyle szybko aby możliwe było przyśpieszenie wyborów do samorządu terytorialnego;

5.4. Korekty granic podziału terytorialnego stopnia podstawowego powinny być dokonane przez wprowadzeniem w życie nowego ustroju samorządu miast i gmin;

5.5. W okresie między wyborami do Sejmu PRL, a wyborami do samorządu terytorialnego (rad narodowych) należy zapewnić nowo-utworzonym, legalnie działającym stowarzyszeniom uczestnictwo 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.