

Zygmunt Niewiadomski

Własność komunalna w krajach kapitalistycznych

Dr Z. Niewiadomski – Warszawa

W krajach zachodnich ustrój gminy wymusza aktywną działalność gospodarczą, ta zaś stwarza podstawy zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności na stosunkowo wysokim poziomie. Wystar-

czy podać, że potrzeby społeczeństw zachodnich są aktualnie aż w 30-40 proc. finansowane przez gminy i odsetek ten stale rośnie. W niektórych rodzajach działalności (utrzymanie policji lokalnej, drogi lokalne) niemal wszystkie zadania są finansowane przez gminy.

Podając próbę określenia elemen-

tów ustroju gminy, wyznaczających aktywność ekonomiczną terytorialnych związków samorządowych, trzeba wskazać w szczególności na wyodrębnienie organizacyjne i prawne.

Terytorialny związek samorządowy tworzy wyodrębnioną organizację, z własnymi, pochodzącymi z wyboru władza-

SAWORZĄD A ADMINISTRACJA

dzielnic. W sprawach komunikacji, rozmieszczenia instytucji specjalistycznych, granice pokrywają się z aglomeracją jako całością; w sprawach energetyki, kanalizacji, sieci wodnych, rekreacji itp. wytyczają one własne granice. W przypadku Warszawy rysuje się wyraźna odmiennosc w stosunku do organizacji systemu samorządowego w warunkach klasycznych wsi, małych miast i gmin. Jeśli widoczne jest bowiem, że gmina będzie naturalnym związkiem międzykomunalnym społeczności lokalnych, które do niej ciążą, to takich funkcji nie można wiązać z dzielnicami. Związki międzykomunalne osiedli warszawskich (jeśli będą tworzone w miarę naturalnie) będą miały tendencje do obejmowania całości miasta (być może bez udziału niektórych osiedli lub np. osad podwarszawskich) lub będą preferowały charakter powiązań kapitałowych zainteresowanych partnerów.

Z dużym więc prawdopodobieństwem należy oczekiwać, że naturalny model samorządowy aglomeracji ukształtuje się dwuszczeblowo: związki podstawowe utworzą związek społeczny, w którego funkcjach i w majątku uczestniczyć będą w różnym stopniu.

W odróżnieniu od klasycznych województw polskich, na szczeblu których związki samorządowe wydają się nie mieć istotnych realnych funkcji, takie funkcje na szczeblu warszawskim są oczywiście niezbędne. Można oczekiwać, że model samorządowy pominię dzielnic, których funkcje ograniczą się do zadań administracji państwowej stopnia podstawowego bez zadań wykonawczych wobec samorządu i jego organów.

Trzeba się liczyć z tym, że ze względu na nawyki wielu dziesięcioleci, w relacjach między samorządem stopnia podstawowego a związkiem międzykomunalnym będzie się poszukiwać porządku hierarchicz-

nego, charakterystycznego dla obowiązującej obecnie koncepcji jednolitego systemu rad narodowych i modelu zespolonej administracji państwowej. W budowie systemu administracyjnego jest naturalne, że rozlokowanie urzędów niższego szczebla, granice ich terytorialnego zasięgu, delegowane funkcje itp. określa szczebel wyższy. Jest jasne, że nadzór nad urzędem niższego szczebla spełnia szczebel wyższy. Budowa administracji państwowej jest hierarchiczna i relacje przełożony – podwładny są atrybutem systemu. Natomiast statut związku międzykomunalnego jest mu nadany przez członków założycieli. Funkcje spełniane przez szczebel wyższy oraz ich warunki mają swe umocowanie w statucie bądź w uchwałach członków, podjętych zgodnie ze statutem. Związek międzykomunalny podlega kontroli założycieli. Związek nie wypełnia funkcji koordynacyjnych, nie wypełnia tym bardziej funkcji władczych. Funkcje dwóch szczebli są wyraźnie rozdzielone. Gdyby Rada Stołeczna miała być organem struktury samorządowej, to jej relacje względem rad samorządu terytorialnego byłyby w dużym stopniu odwrotnością relacji równoległe istniejącego układu: wojewoda – naczelnicy dzielnic.

W usytuowaniu poziomów, na których powstaną związki samorządowe nie można wykluczać innych wariantów. Z pewnością zachodzi konieczność ustawowego unormowania poziomu usytuowania szczebla podstawowego samorządu oraz budowy i kompetencji jego organów. Regulacje te mogą jednak okazać się przeszkodą w rozwoju naturalnych i dostatecznie zróżnicowanych form, jeśli ich zakres będzie taki jak np. w ustawie o samorządzie przedsiębiorstwa państwowego. Szczególnie niebezpieczne mogą się natomiast okazać ustawowe regulacje budowy związków międzykomunalnych i kompetencji ich organów. Mogą one wywołać takie skutki, jak w prawie spółdzielczym, w którym przez określenie ustawą funkcji związków i ich prerogatyw została zniszczona zasada, że

funkcje i ich warunki zyskać mogą wyłącznie z woli spółdzielców w ramach ogólnie obowiązującego wszystkie podmioty prawa.

Sumując można wysunąć następującą hipotezę co do struktury podmiotowej samorządu terytorialnego aglomeracji warszawskiej:

a) podstawowym szczeblem, na którym opiera się system samorządowy będą związki mieszkańców osiedli i osad województwa stołecznego.

b) organizację związku i zasady jego funkcjonowania, strukturę organów, zasady ordynacji wyborczej określać będą statuty związków, opracowane na podstawie ogólnych zasad Konstytucji lub ustawy i uchwalone przez mieszkańców.

Organizacja związków powinna być oparta na zasadach struktury i kinetyki korporacji, a nie zasadach organizacji monokratycznych (rada z wyboru jako organ stnowiący, zarząd jako organ wykonawczy, komisja rewizyjna jako organ kontrolny).

c) organizacja współdziałania samorządów lokalnych przybierze formę związku międzykomunalnego, tworzonego przez podmioty podstawowe jako założycieli. Stołeczny związek międzykomunalny będzie miał specyficzny dla Warszawy statut, określający jego funkcje w płaszczyznach dotyczących spraw wspólnych dla wszystkich lub większości samorządów. Nie można wykluczyć związków pobocznych, tworzonych tylko przez grupę samorządów – choć dla rozwiązania takich spraw właściwą formą jest umowa o utworzeniu wspólnego przedsięwzięcia lub przedsiębiorstwa. Może wystąpić sytuacja, że część osad województwa warszawskiego nie wstąpi do związku stołecznego, a utworzy własne związki o zasięgu gminnym.

d) do celów samorządowych rozmiary dzielnic okażą się z jednej strony za rozległe, a z drugiej za wąskie do organizacji zbiorowego życia. Dzielnice warszawskie w strukturze samorządowej mogłyby się okazać typowymi „strukturami pośrednimi”.

c.d.n.
listopad 1989 r.
Lesław Wasilewski

mi. Ma osobowość prawną. Konsekwencją jest samodzielność gminy. Staje się ona zobowiązana do samodzielnego, niezależnego od struktur rządowych, zaspokojenia potrzeb zbiorowych lokalnych społeczności. W tym celu musi prowadzić działalność gospodarczą na odpowiednią skalę. Musi więc posiadać własny majątek (własność komunalną) i dbać o jego pomnożenie. Wobec rosnących zadań współczesnej gminy, dochody z majątku własnego już od dawna nie wystarczają na finansowanie rosnących wydatków i dlatego władze gminy zmuszone są do rozwijania aktywności w celu zdobycia brakujących środków finansowych, nie stronią nawet od pożyczek. Zachowują się jak przedsiębiorca na rynku z tym, że często są w trudniejszej od niego sytuacji. Pozostają bowiem pod ciągłą kontrolą lokalnych społeczności, dla których wysokość wygosporodowanych środków finansowych, a w ślad za tym stopień zaspokajania potrzeb zbiorowych, nie jest i nie może być obojętny. Społeczności te chcą mieć przynajmniej taki poziom infrastruktury gospodarczo-społecznej, jak ich sąsiedzi. Świadomość faktu, że efekty gospodarcze gminy uzależnione są od aktywności obywateli powoduje, że władze starają się konstruować takie mechanizmy (np. kształtując w określony sposób lokalny system podatkowy), aby aktywność tę wyzwolić. W rezultacie mamy do czynienia z mechanizmem wymuszającym zarówno indywidualną, jak i zbiorową aktywność gospodarczą. Mechanizm ten wspierany jest przez nadzór nad gminą.

W ustawodawstwie zachodnim *expressis verbis* określone zostały przypadki, w których władze rządowe mogą ingerować w sferę działania gminy. Poza tymi przypadkami władze gminne są samodzielne.

Jak już stwierdzono, dochody współczesnych gmin uzyskiwane z własności komunalnej nie wystarczają na utrzymanie i rozbudowę coraz bardziej skomplikowanej infrastruktury technicznej i społecznej. Powoduje to konieczność subwencjonowania działalności samorządu. Tym niemniej własność komunalna jest ciągle ważnym źródłem dochodów samorządu.

Własność komunalna obejmuje w krajach Europy Zachodniej podobne, chociaż występujące w różnych proporcjach, rodzaje majątku, a w szczególności:

- nieruchomości rolne i leśne;
- nieruchomości przeznaczone do użytku publicznego (ulice, place, parkingi, budynki publiczne stanowiące siedziby urzędów, bibliotek);
- budynki mieszkalne;
- obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej (przedsiębiorstwa dostarczające wodę, elektryczność, gaz, zajmujące się wywozem śmieci, uzbrojeniem terenu, ochroną środowiska);
- obiekty i urządzenia infrastruktury społecznej (szkoły, przedszkola, żłobki, szpitale, domy dla ubogich, łaźnie);

– kasy pożyczkowe, oszczędnościowo-pożyczkowe, banki komercyjne.

Przedmiotem własności komunalnej mogą być – stosownie do regulacji prawnych poszczególnych państw – te rodzaje majątku, które bezpośrednio lub pośrednio służą realizacji zadań samorządu terytorialnego, a zatem te, które nie zostały zastrzeżone dla administracji rządowej oraz sektora prywatnego.

Tak określona formuła przedmiotowego zakresu własności komunalnej wywołuje w praktyce poszczególnych krajów trudności interpretacyjne, a w konsekwencji spory między władzami rządowymi i samorządowymi. Nigdzie bowiem nie dokonano, ani w ustawodawstwie ani w teorii, rozłącznego podziału zadań na – z jednej strony zadania rządowe i samorządowe, z drugiej zaś – na samorządowe i prywatne. Przyjmuje się na ogół (RFN, Szwajcaria, Francja, Austria) ogólną formułę własności samorządu we wszystkich sprawach lokalnego społeczeństwa nie zastrzeżonych dla administracji rządowej oraz zasadę pierwszeństwa własności prywatnej przed komunalną (w szczególności we Francji i Szwajcarii). Własność komunalna może być zatem wykorzystana dopiero wówczas, gdy będzie miała ścisły związek z realizacją zadań samorządu terytorialnego. W wielu krajach (RFN, Szwecja, Szwajcaria) przyjęto w ustawodawstwie, że własność ta nie może stanowić konkurencji dla własności prywatnej, w innych (np. we Francji), przy braku regulacji prawnych w tej mierze, orzecnictwo sądowe poszło w kierunku dopuszczenia własności komunalnej obok własności prywatnej wówczas, gdy efektywniej i taniej zaspokajają potrzeby społeczne. Warto podkreślić, że przez długi czas zaspokajanie potrzeb społecznych było podstawowym kryterium kreowania własności komunalnej. Powoływanie do życia komunalnych jednostek gospodarczych wyłącznie w celu przysporzenia samorządowi zysku było zakazane. Ostatnio mamy do czynienia z tendencją do powoływania komunalnych jednostek gospodarczych nastawionych na osiągnięcie zysku w celu dotowania tej części gospodarki komunalnej, która nie jest rentowna. Jest to legalizowane przez orzecnictwo sądowe (w szczególności we Francji).

Prawno-organizacyjne formy własności komunalnej uzależnione są od rodzaju majątku, stanowiącego przedmiot tej własności.

Wyróżnia się następujące rodzaje majątku samorządowego: administracyjny, gospodarczy, obywatelski – stanowiący własność tzw. obywateli gminnych, potomków pierwszych członków korporacji samorządowych.

Majątek obywatelski występuje już tylko w niektórych krajach zachodnich, np.

w Szwajcarii i nie odgrywa większej roli.

Decydujące znaczenie mają dwa pierwsze rodzaje majątku samorządowego: administracyjny i gospodarczy. Majątek administracyjny tworzą nieruchomości publicznego użytku (place, ulice, parkingi, budynki urzędowe, szpitale, domy dla ubogich itp.). Majątek gospodarczy tworzą obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej (dostarczanie wody, komunikacja zbiorowa), służące zaspokajaniu potrzeb miejscowego społeczeństwa. Podstawowymi prawnymi formami własności komunalnej w sferze majątku administracyjnego są:

- zakład administracyjny, działający w ramach samorządowego aparatu administracyjnego;
- jednostki pozostające w strukturze samorządowego aparatu administracyjnego, nie wyodrębnione organizacyjnie;
- konstrukcja cywilistycznej własności nieruchomości (place, ulice, budynki urzędowe itp.).

Podstawowymi prawnymi formami własności komunalnej w sferze majątku gospodarczego są:

- przedsiębiorstwa komunalne, a w tym: przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe;
- spółki prawa handlowego.

Podjęcie próby określenia znaczenia poszczególnych form organizacji własności komunalnej trzeba stwierdzić, że mimo ich różnorodności, szersze znaczenie w praktyce mają jedynie przedsiębiorstwa komunalne i zakłady administracyjne. Inne formy bądź zanikają (spółki prawa handlowego), bądź występują tylko w pojedynczych krajach.

Formę zakładu administracyjnego stosuje się przede wszystkim w sferze infrastruktury społecznej. W ten sposób zaspokajane są potrzeby w sferze usług społecznych i oświatowych. Na zasadzie zakładu administracyjnego funkcjonują szpitale, instytucje opieki społecznej, szkoły i inne tego typu placówki. Placówki te nie są nastawione wyłącznie na osiągnięcie zysku, który chociaż coraz ważniejszy (powszechna za Zachodzie tendencja do ekonomizacji również i tej sfery działania samorządu), nie jest podstawowym celem ich działania. Celem podstawowym jest zaspokajanie potrzeb lokalnego społeczeństwa na miarę możliwości finansowych (dotacji) samorządu lokalnego. Zakłady funkcjonują w strukturze samorządowego aparatu administracyjnego, tworząc jednostki wyodrębnione organizacyjnie (ograniczona podmiotowość prawna) bądź rzadziej – jednostki wyodrębnione prawnie (osobowość prawna).

Forma przedsiębiorstwa komunalnego jest stosowana w sferze infrastruktury technicznej. Jest najważniejszą formą organizacyjną tzw. majątku gospodarczego. Przedsiębiorstwo komunalne jest podobnie jak zakład administracyjny powoływane do zaspokajania potrzeb społecznych, ale działa na innych zasa-





dach. Wyposażone w przymiot osoby prawnej jest ono bardziej samodzielne, a zarazem bardziej nastawione na osiągnięcie zysku.

Samodzielność przedsiębiorstwa komunalnego jest ograniczona. Po pierwsze, przedsiębiorstwo to ma statutowo określony rodzaj produkcji (usługi). Po drugie zaś, ze względu na charakter świadczeń (zaspokajanie potrzeb lokalnego społeczeństwa) i zasadę równego do nich dostępu, ma ograniczoną zdolność zawierania kontraktów. Trend do rentowności z jednej strony, z drugiej zaś ograniczenia samodzielności tradycyjnego przedsiębiorstwa komunalnego powodują tendencje do tworzenia przedsiębiorstw komunalnych wyłączonych spod rygorów związanych ze świadczeniem dóbr i usług tradycyjnie uznanych za komunalne. Pojawiają się przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe, mające luźny związek z zaspokajaniem potrzeb lokalnego społeczeństwa. Powoli, ale konsekwentnie, toruje sobie drogę pogląd, że ograniczenie gospodarki komunalnej do dziedzin tradycyjnie uznawanych za samorządowe jest anachronizmem, że istnieje konieczność rozwijania szerszej aktywności gospodarczej, m.in. po to, aby dotować przedsiębiorstwa ze sfer deficytowych.

Zarząd własnością komunalną uzależniony jest od jej rodzaju.

Pierwszy, wcześniej wymieniony rodzaj własności komunalnej, tzw. majątek administracyjny w zasadzie wyłączony jest z prywatnego obrotu. Nie może być przedmiotem kupna-sprzedaży. Nie może być zastawiony. Nie podlega egzekucji administracyjnej. Bez zezwolenia władz nadzorczych nie może być użyty na inne cele aniżeli te, które wynikają z jego przeznaczenia.

Inne natomiast zasady zarządu stosuje się do tzw. majątku gospodarczego (przedsiębiorstwa, papiery wartościowe). Majątek ten może być w całej rozciągłości przedmiotem prywatnego obrotu.

Zarząd własnością komunalną może być sprawowany bezpośrednio przez właściciela, tj. przez terytorialny związek samorządowy (co jest regułą) lub przekazywany w ajencję (Francja). Warunki przekazania jednostki gospodarczej w ajencję określa organ nadzorujący jednostkę samorządu terytorialnego.

W przypadku sprawowania zarządu własnością komunalną przez związki samorządu terytorialnego organami właściwymi są organy wykonawcze związków samorządowych, rzadziej organy uchwalodawcze (Szwajcaria). Stosowane przez nie środki zarządu są zróżnicowane i uzależnione od prawno-organizacyjnej formy własności komunalnej. W stosunku do zakładów administracyjnych oraz innych jednostek organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej jest to formalnie zarząd bezpośredni.

W praktyce taki sposób zarządu jest rzadkością. Określoną jednostką organizacyjną (szpitalem, szkołą) zarządzają jej organy. Następuje dekoncentracja (ale nie decentralizacja) uprawnień do sprawowania bezpośredniego zarządu. Oznacza to możliwość każdorazowej ingerencji w sferę przekazywanych uprawnień.

Inaczej rzecz kształtuje się w przypadku przedsiębiorstw komunalnych i innych jednostek organizacyjnych wyposażonych w przymiot osoby prawnej. W miejsce uprawnień do bezpośredniego zarządu wchodzi uprawnienie do nadzoru. Oznacza to możliwość ingerencji organów samorządu terytorialnego w sferę zarządu sprawowanego przez organy wymienionych jednostek tylko w przypadkach określonych przez prawo. Powszechnie ustawodawcy muszą określać zakres i środki nadzoru jednej osoby prawnej (terytorialnego związku samorządowego) nad inną osobą prawną (przedsiębiorstwem komunalnym). Jest to nadzór rozbudowany, wynikający ze szczególnego rodzaju zadań realizowanych przez przedsiębiorstwa komunalne, ze stopnia ich ważności (zaspokajania potrzeb lokalnego społeczeństwa w dziedzinach, których należyte funkcjonowanie decyduje o standardzie życia). Do podstawowych środków nadzoru należą środki zapewniające utrzymanie statutowego profilu działalności gospodarczej oraz zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków finansowych, zwłaszcza pochodzących z dotacji. Materiałne podstawy działalności samorządu tworzą: wpływy z podatków i opłat, dochody z majątku oraz dotacje budżetowe.

Będąc osobą prawną, samorząd może być ponadto podmiotem różnego rodzaju darowizn i zapisów. Nie posiadają one jednak – poza jednostkowymi przypadkami – większego znaczenia w całokształcie wpływów budżetowych.

Najważniejszą część dochodów samorządu stanowią podatki. W gminach oscylują one w granicach 40-60 proc. ogółu wpływów budżetowych.

W dużych gminach przemysłowych zwrócić trzeba jednak uwagę, iż podatki poważnie liczą się w budżecie, natomiast w małych gminach wiejskich nie rozwiązują nawet części problemu gromadzenia funduszy potrzebnych na pokrycie niezbędnych wydatków.

Wydawałoby się, że majątek własny przynosi dochody (jeśli nie w pełni, to w dużej mierze) wystarczające na pokrycie wydatków. Tymczasem jest to z reguły dochód rządu kilku, najwyżej kilkunastu procent wydatków budżetowych. Nie znaczy to oczywiście, że majątki te nie przynoszą wysokich dochodów – to potrzeby są tak duże. (Gmina jest zobowiązana m.in. do budowy i utrzymywania miejscowej infrastruktury technicznej, zapewnienia dostępu do oświaty i życia kulturowego, utrzymania porządku i spo-

koju publicznego, zapewnienia sprawnej administracji.)

Dla zrównoważenia budżetu konieczny jest w tej sytuacji szybki wzrost dochodów. Co prawda wzrost ten z reguły następuje, ale nie jest wprost proporcjonalny do tempa wzrostu wydatków. Jeśli do tego dodamy, że nie należą do rzadkości gminy, gdzie wzrost dochodów jest minimalny, a spotkać można i takie, które w ogóle nie odnotowują wzrostu dochodów, to wówczas otrzymamy skalę dysproporcji między dochodami i niezbędnymi wydatkami.

Ujemny bilans dochodów i wydatków samorządu rodzi konieczność subwencjonowania jego działalności. W związku z pogłębiającym się deficytem budżetów, rola i znaczenia subwencji stale rośnie. Stają się one – obok podatków – głównym źródłem wpływów budżetowych i tylko dzięki nim możliwe staje się finansowanie niezbędnych potrzeb wielu gmin.

Subwencje państwa dla samorządu mają we współczesnych warunkach szczególne znaczenie.

Rosnąca dysproporcja między dochodami i wydatkami uniemożliwia finansowanie szeregu niezbędnych zadań samorządowych, zaś rezygnacja z zaspokajania potrzeb społecznych na poziomie przynajmniej dotychczas realizowanym jest nie do przyjęcia. W rezultacie płynie coraz większy strumień dotacji.

Samorząd realizuje swe dotychczasowe funkcje nie tracąc zaufania społecznego, państwo zaś nie musi wszystkich zadań podejmować samodzielnie. Pozostawia je do rozwiązania miejscowemu społeczeństwu.

Obarczenie samorządu realizacją szerokiej sfery zadań powoduje, że nie zawsze całość wpływów łącznie z subwencjami wystarcza na pokrycie wszystkich wydatków. Zwiększające się potrzeby finansowe samorządu oraz z reguły ujemny bilans budżetów powodują, że stale rośnie stan zadłużenia gmin, zwłaszcza miejskich. Związane jest to z koniecznością finansowania przez nie wydatków związanych z dostosowaniem poziomu życia ich mieszkańców do wysokich wymagań współczesności (budowa urzędów wodno-kanalizacyjnych, nowych osiedli komunalnych itp.), a także z kosztami nowoczesnego procesu administrowania.

W rezultacie samorząd znalazł się w trudnym położeniu materialnym. Rosnące zadania z jednej strony oraz wzrost wymagań i aspiracji społecznych z drugiej powodują, że nie jest już w stanie bez subwencji a nawet pożyczek zaspokajać potrzeb społecznych. Sytuacja staje się niepokojąca i to nie tylko w aspekcie gospodarczym, ale także w aspekcie zagrożenia autonomii samorządu.