

SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Projekt ustawy przyjęty uchwałą Senatu
z dnia 19.01.1990r.

U S T A W A

z dnia

o samorządzie terytorialnym

Rozdział I
Przepisy ogólne

Art. 1

1. Mieszkańcy jednostki terytorialnej tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

2. Ilekroć dalej jest mowa o gminie należy przez to rozumieć wspólnotę oraz terytorium, o których mowa w ust.1.

Art. 2

1. Gmina jest podstawową formą organizacji życia publicznego.

2. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym.

3. Gmina posiada osobowość prawną.

Art. 3

Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.

Art. 4

Gmina powinna mieć zdolność samodzielnego wykonywania zadań komunalnych i obejmować obszar możliwie jednorodny ze względu na więzi społeczne i gospodarcze lub układ urbanistyczny.

Art. 5

1. Tworzenie, łączenie i znoszenie gmin, ustalanie ich nazw i granic oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi mieszkańcami.

2. Przepisy ustawy niniejszej nie naruszają honorowych praw miejskich, nadawanych w odrębnym trybie.

Art. 6

1. W gminie mogą być tworzone jednostki pomocnicze : gromady oraz dzielnice miejskie i osiedla.

2. Gromadę lub dzielnicę (osiedle) tworzy rada gminy w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi mieszkańcami.

Rozdział II
Zakres działania i zadania gminy

Art. 7

1. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawą na rzecz innych podmiotów.

2. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, wydawanie rozstrzygnięć administracyjnych w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy.

Art. 8

1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy :

1/ lokalnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,

2/ ładu przestrzennego i gospodarki terenami,

3/ wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, czystości w miastach i osiedlach, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłownictwa,

4/ lokalnego transportu zbiorowego,

5/ ochrony zdrowia, zwłaszcza placówek lecznictwa otwartego i urządzeń sanitarnych,

6/ pomocy społecznej, a w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,

7/ komunalnego budownictwa mieszkaniowego,

8/ oświaty i kultury, a w tym szkół, przedszkoli, bibliotek komunalnych i placówek kultury,

9/ targowisk i hal,

10/ zieleni komunalnej,

11/ cmentarzy komunalnych,

12/ porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej,

13/ utrzymania komunalnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,

2. Ustawy mogą określać, które zadania gmin mają charakter obowiązkowy.

Art. 9

1. Na gminy i ich organy może być nałożony obowiązek wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej (zadania zlecone).

2. Obowiązek, o którym mowa w ust. 1, może wynikać tylko z ustawy bądź z umowy.

3. Zadania zlecone finansowane są ze środków administracji rządowej.

Art. 10

1. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć wyspecjalizowane jednostki pozostające w jej strukturze organizacyjnej oraz jednostki prawnie wyodrębnione, w tym przedsiębiorstwa, albo zawierać umowy z innymi podmiotami.

2. Gmina nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Art. 11

Wykonywanie zadań przekraczających finansowe, techniczne lub organizacyjne możliwości jednej gminy następuje w drodze współdziałania międzykomunalnego.

Rozdział III Władze gminy

Art. 12

1. Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem władz gminy.

2. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów gminnych określa odrębna ustawa.

Art. 13

1. Do wyłącznej właściwości referendum należy podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach :

1/ samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne,

2/ odwołania władz gminy przed upływem kadencji,

2. Referendum może być zwołane w każdej sprawie ważnej dla gminy.

Art. 14

1. Referendum przeprowadza rada z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania.

2. Do ważności referendum wymagany jest udział co najmniej 30 % uprawnionych do głosowania.

3. Szczegółowe zasady i tryb zwoływania oraz przeprowadzania referendum określa statut gminy.

Art. 15

1. Uchwały władz gminnych zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Art. 16

1. Z zastrzeżeniem art. 13 organem stanowiącym w gminie jest rada gminy zwana dalej radą.

2. W miastach rada przybiera nazwę - rada miejska.

Art. 17

Kadencja władz gminy trwa 4 lata.

Art. 18

W skład rady gminy wchodzi radni w liczbie :

- dwudziestu w gminach do 10.000 mieszkańców
- dwudziestu dwóch w gminach do 15.000 mieszkańców
- dwudziestu czterech w gminach do 20.000 mieszkańców
- dwudziestu sześciu w gminach do 30.000 mieszkańców
- dwudziestu ośmiu w gminach do 50.000 mieszkańców
- trzydziestu w gminach do 75.000 mieszkańców
- trzydziestu dwóch w gminach do 100.000 mieszkańców
- trzydziestu czterech w gminach powyżej 100.000 mieszkańców oraz pięciu na dalsze sto tysięcy mieszkańców lecz nie więcej niż stu.

Art. 19

1. Do właściwości rady należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej.

2. Do wyłącznej właściwości rady należy :

1/ uchwalanie statutu gminy,

2/ wybór zarządu, stanowienie o kierunkach jego działania, przyjmowanie sprawozdań z jego działalności i coroczne udzielanie mu absolutorium,

3/ powoływanie sekretarza gminy (dyrektora bądź sekretarza miejskiego) i głównego księgowego gminy,

4/ powoływanie kolegów odwoławczych do rozpatrywania spraw, o których mowa w art. 42 ust. 2,

5/ uchwalanie budżetu gminy,

6/ uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

7/ uchwalanie programów gospodarczych,

8/ ustalanie zakresu działania gromady i dzielnic (osiedla) oraz przekazywaniu im składników mienia do korzystania,

9/ podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,

10/ podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, a w szczególności dotyczących :

a/ nabycia, zbycia, obciążania, wydzierżawiania oraz najmu nieruchomości gruntowych na okres dłuższy niż trzy lata,

b/ przyjmowania i odrzucania spadków i zapisów,

c/ zaciągania długoterminowej pożyczki,

d/ ustalania maksymalnej wysokości pożyczek krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd w roku budżetowym,

e/ zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę,

f/ tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz roziazywania i występowania z nich,

g/ wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji,

h/ tworzenia, likwidacji i reorganizacji, przedsiębiorstw, zakładów i innych instytucji gminnych, oraz wyposażenia ich w majątek,

11/ określanie wysokości sumy, do której zarząd gminy może samodzielnie zaciągać zobowiązania,

12/ podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia umownych zadań zleconych,

13/ podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielania na ten cel odpowiedniego majątku,

14/ podejmowanie uchwał w sprawach : herbu gminy, nazw ulic i placów publicznych oraz wznoszenia pomników,

15/ nadawanie honorowego obywatelstwa gminy,

16/ stanowienie w innych sprawach, zastrzeżonych ustawą do kompetencji rady.

3. Rada kontroluje działalność zarządu i administracji gminnej; może powołać w tym celu komisję rewizyjną.

4. Uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi rada podejmuje w głosowaniu tajnym. Nieudzielenie absolutorium jest równoznaczne z odwołaniem zarządu.

Art. 20

Rada wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących. Wójt, burmistrz lub Prezydent nie mogą pełnić funkcji przewodniczącego rady.

Art. 21

1. Rada obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.

2. Na wniosek co najmniej 1/4 liczby członków rady przewodniczący zobowiązany jest zwołać posiedzenie w każdym czasie.

Art. 22

1. Rada może powoływać stałe i doraźne komisje dla określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy.

2. W skład komisji mogą wchodzić osoby spoza rady.

3. Komisje podlegają radzie, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdanie z działalności.

Art. 23

Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady określa statut.

Art. 24

1. Radny reprezentuje wyborców i przed nimi ponosi odpowiedzialność.

2. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, przyjmuje zgłaszane postulaty i przedstawia je władzom gminy do rozpatrzenia.

Art. 25

Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady i jej organów oraz ciał samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

Art. 26

1. Radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.

2. Pracodawca zobowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach władz gminy. Ekwiwalent za utracone wynagrodzenie pokrywany jest z budżetu gminy.

3. Radnemu przysługują diety na zasadach ustalonych przez radę oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

4. Przepisy ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio do członków komisji spoza rady.

Art. 27

1. Organem wykonawczym gminy jest zarząd.

2. W skład zarządu wchodzi : wójt, burmistrz albo prezydent jako przewodniczący, oraz ich zastępcy i członkowie.

3. Burmistrz stoi na czele zarządu w tych gminach, których siedziba władz znajduje się w miejscowości posiadającej prawa miejskie.

4. W miastach powyżej 100.000 mieszkańców przewodniczącym zarządu jest prezydent. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prezydent był organem wykonawczo-zarządzającym.

5. Ilekroć w ustawie jest mowa o burmistrzu należy przez to rozumieć także prezydenta.

Art. 28

Członkostwa zarządu nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji państwowej.

Art. 29

1. Z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, cały skład zarządu w liczbie nieprzekraczającej 7 członków wybiera rada spośród swoich członków, w głosowaniu tajnym.

2. Nie dotyczy to wójta i burmistrza, którzy mogą być powoływani spoza członków rady.

3. Wójta i burmistrza wybiera się w oddzielnym, tajnym głosowaniu.

4. Zastępcę albo zastępców wójta lub burmistrza wybiera rada spośród członków zarządu.

Art. 30

1. Zarząd wykonuje uchwały rady i podejmuje zadania gminy określone przepisami prawa.

2. Do zadań zarządu należy w szczególności :

1/ przygotowywanie projektów uchwał rady,

2/ określanie sposobu wykonywania uchwał,

3/ gospodarowanie mieniem komunalnym,

4/ wykonywanie budżetu,

5/ zatrudnianie i zwalnianie kierowników komunalnych jednostek organizacyjnych,

6/ wykonywanie zadań zleconych określonych odrębnymi przepisami,

3. W realizacji zadań własnych gminy zarząd podlega wyłącznie radzie.

Art. 31

1. Wójt lub burmistrz organizują pracę zarządu, kierują bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentują ją na zewnątrz.

2. Jeżeli rada nie postanowi inaczej wójt i burmistrz pełnią funkcje za wynagrodzeniem.

Art. 32

1. W sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, wójt i burmistrz podejmują czynności należące do kompetencji zarządu.

2. Czynności podjęte w trybie, o którym mowa w ust. 1, wymagają zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu.

Art. 33

1. Zarząd wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy.

2. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu określa regulamin organizacyjny uchwalony na wniosek zarządu przez radę.

3. Kierwonikiem urzędu jest wójt lub burmistrz albo działający w jego imieniu sekretarz gminy (sekretarz lub dyrektor miejski), który prowadzi sprawy gminy, w zakresie ustalonym przez zarząd kierując się wskazówkami i poleceniami wójta lub burmistrza.

4. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych z zastrzeżeniem postanowień art. 30 ust. 2 pkt 5

5. Szczegółowe zasady zatrudniania i zwalniania oraz nagradzania i pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników samorządowych określa odrębna ustawa.

Art. 34

Sekretarz gminy (sekretarz miejski lub dyrektor) i główny księgowy gminy uczestniczą w pracach zarządu bez prawa głosowania.

Art. 35

1. Organizację i zakres działania gromady i dzielnicy (osiedla) określa właściwa rada gminy odrębnym statutem.

2. W sprawach nieuregulowanych statutem do gromady i dzielnicy stosuje się odpowiednio przepisy niniejszej ustawy.

Art. 36

1. Organem uchwałodawczym w gromadzie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys.

2. Sołtys wybierany jest w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przy nieograniczonej liczbie kandydatów, przez ogół mieszkańców gromady uprawnionych do głosowania.

3. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

4. Rada sołecka liczy od 3 do 7 członków.

5. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada, a wykonawczym - zarząd, składający się z 3 do 5 członków, wybieranych przez radę spośród jej członków w głosowaniu tajnym. Na czele zarządu stoi burmistrz lub przewodniczący.

6. Rada liczy od 9 do 30 członków. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów określa odrębna ustawa.

7. Statut może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla.

Art. 37

Odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze, określają właściwe ustawy. Dotyczy to w szczególności gmin uzdrowiskowych.

Art. 38

1. Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik), o ile statut nie stanowi inaczej.

2. Do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności gminy zarząd może udzielić wójtowi lub burmistrzowi upoważnienia do dokonywania określonych czynności jednosobowo.

3. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata głównego księgowego gminy lub osoby przez niego upoważnionej.

4. Główny księgowy, który odmówi kontrasygnowania czynności, wykona jednak czynnością na pisemne polecenie zwierzchnika, powiadamiając jednocześnie o odmowie kontrasygnaty radę gminy oraz regionalną izbę obrachunkową.

Art. 39

1. Kierownicy jednostek organizacyjnych pozostających w strukturze gminy działają jednosobowo na podstawie pełnomocnictwa do zarządzania mieniem tych jednostek, udzielonego przez zarząd gminy.

2. Do czynności przekraczających zakres pełnomocnictwa potrzebna jest zgoda zarządu.

Art. 40

W wypadku zgłoszenia pisemnego sprzeciwu przeciwko zamierzonej czynności zarządu gminy, chociażby przez jednego z jego członków, czynność taka może być podjęta na podstawie uchwały rady uchwalonej w głosowaniu imiennym.

Art. 41

Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym wykonywanie zarządu zgodnie z zadaniami mienia publicznego oraz ochrona tego mienia z zachowaniem szczególnej stranności.

Art. 42

1. Decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt lub burmistrz albo osoba przez niego upoważniona.

2. Od decyzji administracyjnych wydawanych przez wójta lub burmistrza w sprawach należących do zadań własnych gminy służy odwołanie do kolegium odwoławczego, a w sprawach zleconych - do wojewody.

Rozdział IV Przepisy gminne

Art. 43

1. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy, zwanych dalej przepisami gminnymi.

2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać przepisy gminne w zakresie :

1/ wewnętrznego ustroju gminy oraz gromady i dzielnicy (osiedla).

2/ organizacji urzędów i instytucji gminnych,

3/ zasad zarządu mieniem gminnym,

4/ zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użytku publicznego.

3. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

4. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Art. 44

1. Przepisy gminne ustanawia rada w formie uchwały.

2. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać zarząd w formie zarządzenia.

3. Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, podlega zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu rady. Traci moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu rady.

Art. 45

1. Przepisy gminne ogłasza się przez obwieszczenie w miejscach publicznych oraz w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie, chyba, że przepisy prawa lub statutu stanowią inaczej.
2. Przepisy gminne wchodzi w życie w dniu obwieszczenia, o ile nie postanowiono wyraźnie o terminie późniejszym.
3. Urząd gminy prowadzi zbiór przepisów gminnych dostępny do powszechnego wglądu w jego siedzibie w godzinach przyjęć.
4. Przepisy gminne, o których mowa w ust. 1, podlegają opublikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Rozdział V Mienie komunalne

Art. 46

1. Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.
2. Mienie komunalne służy wykonywaniu zadań o charakterze użyteczności publicznej, mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej,

Art. 47

Nabycie mienia komunalnego następuje :

- 1/ z mocy prawa lub przez przekazanie mienia gminie na podstawie przepisów ustawy - Przepisy przejściowe i wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym
- 2/ przez przekazywanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy w trybie, o którym mowa w art. 5,
- 3/ w drodze czynności prawnych,
- 4/ w wyniku własnej działalności gospodarczej,
- 5/ w innych wypadkach określonych odrębnymi przepisami.

Art. 48

1. Podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa, z zastrzeżeniem postanowień ust. 2.

2. Zmiana przeznaczenia oraz zbycie nieruchomości służącej do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokajania potrzeb publicznych, wymaga zgody sejmiku samorządowego.

Art. 49

Gromada i dzielnica (osiedle) zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym statutem. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez organy gromady

lub dzielnicy (osiedla) względem przysługującego im mienia.

Art. 50

Gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych komunalnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy.

Rozdział VI

Komunalna gospodarka finansowa

Art. 51

1. Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy, zwanego dalej budżetem.
2. Budżet jest podstawowym planem działalności gminy, uchwalanym na rok kalendarzowy.
3. Gromady i dzielnice (osiedla) nie tworzą własnych budżetów.

Art. 52

1. Projekt budżetu przygotowuje zarząd, uwzględniając zasady prawa budżetowego i wskazówki rady.
2. Projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia i objaśnieniami, zarząd przedkłada radzie najpóźniej do końca listopada roku poprzedzającego rok budżetowy i przesyła projekt do wiadomości regionalnej izbie obrachunkowej.

3. Budżet jest uchwalany do końca roku poprzedzającego rok budżetowy.

Art. 53

1. Procedurę uchwalania budżetu oraz rodzaje i szczegółowość materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi określa rada.

2. Do czasu uchwalenia budżetu przez radę, jednak nie później niż do 31 marca roku budżetowego, podstawą gospodarki budżetowej jest projekt budżetu przedłożony radzie.

3. W przypadku nieuchwalenia budżetu w terminie powyższym, budżet gminy ustala regionalna izba obrachunkowa.

Art. 54

1. Zwyczajnymi dochodami gminy są :

1/ podatki, opłaty i inne należności określone w odrębnych ustawach jako dochody gminy,

2/ dochody z majątku gminy,

3/ subwencja ogólna z budżetu centralnego.

2. Nadzwyczajnymi dochodami gminy mogą być :

1/ nadwyżki budżetowe z roku ubiegłego,

- 2/ dotacje celowe na realizację doraźnych zadań zleconych,
- 3/ wpływy z samoopodatkowania mieszkańców,
- 4/ pożyczki,
- 5/ spadki, zapisy i darowizny,
- 6/ inne dochody a w szczególności z imprez, loterii, i tym podobnej działalności.

Art. 55

1. Subwencje ogólne są ustalane dla gmin według zobiektywizowanych kryteriów, które określa odrębna ustawa.
2. Minister Finansów ustala wysokość i rozdziela subwencje ogólne na rzecz każdej gminy bezpośrednio z budżetu centralnego.

Art. 56

1. Suma pożyczek krótkoterminowych nie może przekroczyć pięciu procent wydatków planowanych na dany rok.
2. Zarząd gminy może samodzielnie zaciągać krótkoterminowe pożyczki tylko do wysokości ustalonej corocznie przez radę. Pożyczka spłacana jest w roku budżetowym, w którym została zaciągnięta.

Art. 57

1. Wydatki budżetu nie mogą przekraczać dochodów.
2. Dochody nadzwyczajne, o których mowa w art. 54 ust. 2 pkt 2-5, mogą być wykorzystane tylko zgodnie w ich przeznaczeniu.

Art. 58

1. Dyspozycja środkami pieniężnymi budżetu winna być oddzielona od kasowego jej wykonania.
2. Wydatki dokonywane są w miarę wpływów dochodów budżetowych w granicach uchwalonych przez radę.

Art. 59

1. Za prawidłową gospodarkę budżetową odpowiada zarząd.
2. Kasową obsługę budżetu prowadzi bank wskazany przez radę gminy.

Art. 60

Uchwały władz gminnych dotyczące zobowiązań finansowych są podejmowane bezwzględną większością głosów.

Art. 61

1. Gospodarka finansowa gminy jest jawna.
2. Wójt i burmistrz są zobowiązani do niezwłocznego ogłaszania budżetów lokalnych i sprawozdań z ich wykonania w trybie przewidzianym dla przepisów gminnych.
3. Do obowiązków zarządu należy informowanie mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społeczno-gospodarczej i wykorzystywaniu środków budżetowych.

Art. 62

1. Fachową kontrolę gospodarki finansowej gmin i ich związków sprawują regionalne izby obrachunkowe.
2. Prezesów regionalnych izb obrachunkowych powołuje i odwołuje Prezes rady Ministrów na wniosek Ministra Finansów po porozumieniu z Krajowym Związkiem Gmin

Art. 63

Odrębna ustawa określa :

- 1/ sposób powoływania, organizację i szczegółowe zasady działania regionalnych izb obrachunkowych,
- 2/ podatki, opłaty, i należności uznane za dochody gminy,
- 3/ ogólne zasady procedury budżetowej w gminach, gospodarki finansowej i rachunkowości publicznej oraz jednolitą klasyfikację budżetową.

4/ warunki zaciągania pożyczek przez gminy.

5/ organizację i szczegółowe zasady działania komunalnego funduszu wyrównawczego.

Rozdział VII

Związki i porozumienia komunalne

Art. 64

1. W celu wspólnego wykonywania zadań, gminy mogą tworzyć związki międzygminne (związki komunalne).
2. Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin.
3. Obowiązek utworzenia związku może być nałożony tylko w drodze ustawy, która określa zadania związku i tryb zatwierdzenia jego statutu.

Art. 65

Związek posiada osobowość prawną.

Art. 66

O zamiarze przystąpienia do związku gmina informuje sejmik samorządowy oraz wojewodę.

Art. 67

1. Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów.

2. Statut związku powinien określać :

1/ nazwę i siedzibę związku,

2/ uczestników i czas trwania związku,

3/ zadania związku,

4/ organy związku, zakres i tryb ich działania,

5/ zasady korzystania z urządzeń związku,

6/ zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywaniu strat związku,

7/ zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych,

8/ zasady likwidacji związku,

9/ inne zasady określające współdziałanie,

Art. 68

1. Statut związku komunalnego podlega zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów.

2. Zatwierdzenie statutu winno nastąpić w ciągu 2 miesięcy od dnia jego przedstawienia. Po bezskutecznym upływie tego terminu statut uważa się za zatwierdzony.

Art. 69

1. O zatwierdzeniu statutu związku ogłasza się w Monitorze Polskim.

2. Związek nabywa osobowość prawną z datą ogłoszenia statutu w Monitorze Polskim.

3. Zmiana statutu następuje w trybie przewidzianym dla jego ustanowienia.

Art. 70

Rejestr związków prowadzi Minister Finansów.

Art. 71

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku zwane dalej zgromadzeniem. W zakresie zadań powierzonych związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy.

Art. 72

1. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie i burmistrzowie gmin uczestniczących w związku.

2. Za zgodą rady gmina może być reprezentowana, w związku przez innego członka władz gminy.

3. Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada.

Art. 73

Uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów członków zgromadzenia.

Art. 74

1. Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały zgromadzenia w terminie 7 dni od daty jej podjęcia.

2. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonywanie uchwały.

3. Wniesienie sprzeciwu wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy.

Art. 75

1. Organem wykonawczym związku i reprezentującym go na zewnątrz jest zarząd związku.

2. Skład zarządu związku określa jego statut.

3. Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków.

4. Dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nie przekraczającej 1/3 składu zarządu związku, o ile statut tak postanowi.

5. Do przewodniczącego zarządu związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta i burmistrza.

Art. 76

1. Gminy mogą zawierać porozumienia komunalne w sprawie powierzenia jednej z nich zadań określonych z porozumieniem.

2. Gmina wykonująca zadania objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

Art. 77

W zakresie umownie nieuregulowanym do porozumień komunalnych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związków komunalnych.

Rozdział VIII

Sejmik samorządowy

Art. 78

Gminy z obszaru województwa wyłaniają wspólną reprezentację w postaci sejmiku samorządowego zwanego dalej sejmikiem.

Art. 79

1. Do zadań sejmiku należy :

- 1/ ocena działalności gmin i instytucji komunalnych na obszarze województwa,
- 2/ upowszechnianie doświadczeń samorządowych,
- 3/ prowadzenie mediacji w sprawach spornych między gminami,
- 4/ zwoływanie nadzwyczajnych posiedzeń rad gmin,
- 5/ wyrażanie zgody w sprawach o których mowa w art. 48 ust. 2,
- 6/ podejmowanie uchwał w sprawie rozwiązania zarządu gminy w trybie określonym w art. 100 ust. 2,
- 7/ dokonywanie oceny działalności administracji rządowej w województwie,
- 8/ wyrażanie opinii w istotnych sprawach województwa,
- 9/ występowanie z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody sprzecznych z prawem,
- 10/ reprezentowanie interesów komunalnych wobec administracji państwowej.

2. Sejmik podejmuje nadto uchwały w sprawach określonych odrębnymi ustawami,

3. Czynności określone w ust. 1 pkt. 3-5 oraz w pkt. 9 między sesjami sejmiku wykonuje kolegium sejmiku.

Art. 80

1. Wyboru delegatów do sejmiku dokonują rady gmin spośród swoich członków :

1/ w gminie do 20.000 mieszkańców - jednego delegata,

2/ w gminie od 20.001 do 50.000 mieszkańców - dwóch delegatów,

3/ w gminie od 50.001 do 100.000 mieszkańców - trzech delegatów,

4/ w gminie liczącej ponad 100.000 mieszkańców - po jednym dodatkowym delegacie przypadającym na każde rozpoczęte 100.000 mieszkańców, nie więcej jednak niż 10 delegatów z danej gminy.

2. Zasady i tryb przeprowadzania wyboru delegatów określa odrębna ustawa.

Art. 81

1. Pierwsze posiedzenie sejmiku zwołuje kolegium sejmiku poprzedniej kadencji w ciągu 14 dni po wyborach samorządowych.

2. Na pierwszym posiedzeniu sejmik wybiera spośród delegatów kolegium, składające się z przewodniczącego i jego dwóch zastępców oraz sześciu jego członków, określając jego zadania.

Art. 82

1. Co najmniej raz w roku wojewoda i sejmik informują się wzajemnie o swojej działalności.

2. Na sesjach plenarnych delegaci mają prawo składania interpelacji do wojewody, który jest obowiązany udzielić na nie odpowiedzi nie później niż w ciągu 30 dni.

3. Sejmik uchwała regulamin prac oraz określa zadania kolegium i tryb jego działalności.

Art. 83

1. Koszty działalności sejmiku ponoszą gminy opłacając składki w wysokości proporcjonalnej do ilości mieszkańców.

2. Wojewoda zapewnia sejmikowi możliwość korzystania z niezbędnych lokali.

Art. 84

1. Budżet oraz wysokość składek uchwała sejmik.

2. Przepisy o gospodarce finansowej gmin stosuje się odpowiednio.

Rozdział IX
Krajowy Związek Gmin

Art. 85

1. Gminy z mocy prawa tworzą Krajowy Związek Gmin, zwany Związkiem.

2. Gmina samodzielnie decyduje o aktywności i nakładach na Związek Gmin, za wyjątkiem składek członkowskich, których wysokość określa statut Związku Gmin.

Art. 86

1. Do zadań Związku Gmin należy w szczególności :

1/ ochrona wspólnych interesów komunalnych i reprezentowanie ich wobec władz państwowych

2/ podejmowanie przedsięwzięć szkoleniowych i instruktażowych oraz analiz działalności gmin i innych podmiotów komunalnych,

3/ organizacja wymiany doświadczeń,

4/ tworzenie więzi między gminami,

5/ reprezentacja na forum międzynarodowym.

Art. 87

1. Organizację, szczegółowy zakres działania oraz tryb pracy Związku Gmin określa statut.

2. Statut Związku Gmin uchwała Sejm w drodze uchwały.

Rozdział X Stowarzyszenia gmin

Art. 88

1. W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia.
2. Organizację, zadania oraz tryb pracy stowarzyszenia określa jego statut.
3. Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy prawa o stowarzyszeniach.

Rozdział XI Nadzór nad działalnością komunalną

Art. 89

1. Nadzór nad działalnością komunalną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, z zastrzeżeniem postanowień ust. 2.
2. W sprawach zleconych nadzór sprawowany jest ponadto na podstawie kryterium celowości - w zakresie zgodności z polityką rządu, oraz rzetelności i gospodarności.

Art. 90

Organami nadzoru są : Prezes Rady Ministrów i wojewoda oraz
- w zakresie spraw budżetowych - regionalna izba
obrachunkowa.

Art. 91

Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność komunalną
tylko w przypadkach określonych ustawami.

Art. 92

Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych
dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, dokonywania
wizytacji administracji komunalnej i uczestniczenia w
posiedzeniach władz gminy.

Art. 93

1. Jeżeli prawo uzależnia ważność uchwały władzy gminnej od
jej zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny
organ, zajęcie stanowiska powinno nastąpić nie później niż
w terminie 14 dni od daty doręczenia tej uchwały lub jej
projektu.

2. Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1, nie zajmie
stanowiska w sprawie, z upływem ostatniego dnia terminu
uchwałę uważa się za przyjętą w brzmieniu przedłożonym
przez gminę.

Art. 94

1. Zarząd gminy jest zobowiązany do przedkładania wojewodzie odpisów uchwał rad gminnych w terminie 7 dni od daty ich podjęcia.
2. W tym samym terminie uchwałę budżetową a także uchwałę w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium przedkłada się regionalnej izbie obrachunkowej.

Art. 95

1. Uchwała władzy gminnej sprzeczna z prawem lub podjęta z naruszeniem istotnych wymogów formalnych jest nieważna. O nieważności orzeka organ nadzoru.
2. Rozstrzygnięcie w przedmiocie nieważności zapada w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 94.
3. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie prawne.
4. Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały wstrzymuje jej wykonanie.
5. Jeżeli brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały obarczonej mniej istotnymi uchybieniami prawnymi, uchybienia te podaje się w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Art. 96

Jeżeli stwierdzenie nieważności dotyczy uchwały budżetowej, budżet w zaskarżonym zakresie nie może być wykonywany do chwili rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny. Przepis art. 53 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 97

1. Po upływie terminu wskazanego w art. 95 ust. 2, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały władzy gminnej. W tym przypadku organ nadzoru może jednak zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, decyzja o wstrzymaniu wykonania uchwały należy do sądu.

Art. 98

1. Nie stwierdza się nieważności uchwały po upływie jednego roku od daty jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały organowi nadzorczemu w terminie określonym w art. 93.

2. Jeżeli nie można stwierdzić nieważności z powodu upływu terminu a istnieją jej przesłanki, orzeka się o niezgodności uchwały z prawem. Przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio.

Art. 99

1. Jeżeli uchwała władzy gminnej w sprawie z zakresu zadań zleconych przez administrację rządową (art. 9 ust. 1) jest niezgodna z polityką rządu (art. 89 ust. 2), wojewoda może wstrzymać jej wykonanie i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, wskazując zaistniałe uchybienia oraz termin załatwienia sprawy.
2. Jeżeli uchwała władzy gminnej podjęta na nowo nie uwzględnia wskazówek, o których mowa w ust. 1, wojewoda może ją uchylić i wydać zarządzenie zastępcze, powiadamiając o tym kolegium sejmiku i właściwego ministra.
3. Zarządzenie zastępcze wchodzi w życie w terminie 30 dni od daty jego wydania, chyba że w tym czasie minister wyda inne rozstrzygnięcie w sprawie.
4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do działań i czynności faktycznych podejmowanych przez gminę w wykonaniu zadań zleconych.

Art. 100

1. W razie powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw, Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może rozwiązać radę gminy. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zarządza wówczas nowe wybory.
2. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd gminy, wojewoda wzywa radę gminy do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie przynosi skutku - występuje z wnioskiem do sejmiku o rozwiązanie zarządu gminy. Do czasu wyboru nowego zarządu

jego funkcję pełni osoba wyznaczona przez kolegium sejmiku. Sejmik podejmuje uchwałę bezwzględną większością głosów.

Art. 101

1. W sytuacji przedłużającego się i nie rokującego nadziei na szybką poprawę braku skuteczności zarządzania lokalnego, Prezes Rady Ministrów może zarządzić ustanowienie zarządu komisarycznego na czas określony, nie dłużej jednak niż na trzy lata.

2. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów władzom gminnym i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy oraz po wysłuchaniu opinii sejmiku.

3. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody zaopiniowany przez sejmik.

4. Najpóźniej na miesiąc przed ustaniem zarządu komisarycznego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zarządza wybory do władz gminnych.

Art. 102

1. Dotyczące gminy rozstrzygnięcie organu nadzorczego a także rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 93, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty doręczenia tego rozstrzygnięcia.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do rozstrzygnięć organów związków i porozumień komunalnych.

3. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą wniesienia skargi jest uchwała zarządu lub rady.

4. Do postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

5. Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z datą wydania przez sąd orzeczenia lub z upływem terminu do wniesienia skargi.

Art. 103

1. Przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do sejmików oraz do związków i porozumień komunalnych.

2. W sprawach związków i porozumień komunalnych wykraczających poza granice województwa, organy nadzorcze działają w zakresie swojej właściwości miejscowej i za pośrednictwem organów nadzorczych właściwych ze względu na siedzibę władz związku lub porozumienia, chyba że statut przekazuje uprawnienia nadzorcze Prezesowi Rady Ministrów.

Art. 104

Postępowanie sądowe w sprawach, o których mowa w artykułach poprzedzających, jest wolne od opłat sądowych.

Art. 105

1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą władzy gminnej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.
2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się jeśli w sprawie orzekał już sąd administracyjny na zasadach określonych w przepisach poprzedzających.
3. Przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych stosuje się odpowiednio. W sprawie wezwania do usunięcia naruszeń stosuje się przepisy o niewydaniu w terminie decyzji administracyjnej.
4. Art. 98 stosuje się odpowiednio.

Art. 106

Przepisy rozdziału niniejszego nie dotyczą wydawanych przez władze gmin i ich związków decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Z zastrzeżeniem przepisu art. 42 ust. 2 kontrolę instancyjną w tym zakresie oraz nadzór pozainstancyjny i kontrolę sprawowaną przez sąd administracyjny określają przepisy odrębne - o postępowaniu administracyjnym.

Rozdział XII
Przepis końcowy

Art. 107

Ustawa wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych
ustawą z dnia - Przepisy przejściowe i wprowadające
ustawę o samorządzie terytorialnym.

Uzasadnienie

I. Projektowana reforma ustroju terenowego zakłada z jednej strony likwidację totalitarnej pozostałości, jaką są rady narodowe, wmontowane w system władzy państwowej, utworzony ustawą z dnia 20 II 1950 r., o terenowych organach władzy państwowej (Dz.U.Nr 14 poz.130), a z drugiej daleko idącą zmianę struktur administracji państwowej, w połączeniu z odtworzeniem samorządu terytorialnego - starej europejskiej idei, materializującej się ciągle efektywnie w krajach rozwiniętych.

II. Przedłożony projekt ustawy obejmuje wyłącznie ostatnią kwestię. Gmina to, według art.1 projektu, mieszkańcy danej jednostki terytorialnej, połączeni z mocy prawa we wspólnotę samorządową, wyposażoną w osobowość prawną (art.2 ust.3), majątek (mienie komunalne, gminne), dysponującą wyodrębnionym, samodzielnym budżetem (art.46 i 51) i demokratycznie wybierającą wszystkie swoje władze (m.in.art.29). Gmina jest podmiotem publicznoprawnym i prywatnoprawnym, którego samodzielność chroniona jest prawem (art.2 i 3).

Projekt ustawy odchodzi od tradycyjnego podziału na gminy wiejskie i miejskie (art.5), tworząc nowy, uniwersalny układ zewnętrznych odniesień gminy oraz elastyczny system organów wewnętrznych. Szanuje natomiast tradycję w nazewnictwie (wójt, burmistrz, prezydent) oraz respektuje zwyczaj nadawania miastom praw honorowych (art.5 ust.2).

Samorząd tworzony jest wyłącznie na szczeblu podstawowym. Przewidywane projektem sejmiki samorządowe nie są niczym innym jak tylko oddolną reprezentacją samych gmin, nie wyposażoną w żadne uprawnienia władcze w stosunku do administracji rządowej i bez takich uprawnień w stosunku do gmin, z dwoma potwierdzającymi tę regułę wyjątkami (art.48 ust.2 i 100 ust.2).

W naszym kraju od ponad 50 lat nie było doświadczeń samorządowych. Te należy dopiero zdobywać mozolnie na najniższym szczeblu władzy lokalnej. Dlatego założony w projekcie dynamiczny model sejmiku samorządowego, może w przyszłości ulegać zmianie w kierunku tworzenia ustawami samorządu również na wyższych

szczeblach (art. 79 ust. 2). Dziś jesteśmy na to za biedni.

Wszystkie inne struktury ponadpodstawowe (związki komunalne, stowarzyszenia gmin, Krajowy Związek Gmin) - nie mają w stosunku do gmin jak i administracji rządowej - żadnych uprawnień władczych.

III. Samorząd nie jest "czwartą władzą" w państwie. Pozostając umontowaną w struktury państwa formą decydowania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym (art. 7), nie jest przeciwstawiony także administracji rządowej i na podstawie ustaw (art. 9) komplementarnie uczestniczy wraz z nią w sprawowaniu administracji publicznej.

Art. 7 projektu stwarza domniemanie kompetencji gminy w sprawach lokalnych, które może uchylić tylko wyraźny przepis ustawy. Wyrazem wmontowania samorządu w struktury demokratycznego państwa prawnego jest przyjęty w projekcie system nadzoru państwowego nad gminami, wyłącznie legalnego w zakresie zadań własnych gminy i kontrolowanego, na drodze procesu przed sądem w każdym przypadku kwestionowania stanowiska gminy (rozdział XI).

IV. Gmina może prowadzić działalność gospodarczą ale tylko w zakresie użyteczności publicznej (art. 10, ust. 2 i art. 46). T.j.w. działalność komercyjna gminy została wyłączona w obawie przed zhytnim koncentrowaniem się na takiej działalności i przez to zaniedbywanie zadań podstawowych, publicznych, pod pozorem poszukiwania zwiększonych środków na tę ostatnią właśnie działalność. W dyskusji w trakcie prac nad projektem podnoszono także wielokrotnie, że uprzywilejowana pozycja aparatu gminnego może prowadzić sama przez się do dyskryminowania na rynku innych podmiotów gospodarczych.

V. System organów gminy został zbudowany z myślą o maksymalnie dużej elastyczności możliwych statutowych rozwiązań. Wyraźnie natomiast postanowiono w art. 20 o niepołączalności stanowisk przewodniczącego rady i wójta.

Artykuły rozdziału III oddzielają uprawnienia wszystkich członków wspólnoty (referendum, wybory), uprawnienia rady i zarządu oraz uprawnienia burmistrza (wójta). Art. 105 projektu ustawy przewiduje możliwość zaskarżenia uchwały władzy gminnej do sądu administracyjnego przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienia zostały tą uchwałą naruszone.

Wyraźnie podniesiono rangę głównego księgowego. Powołuje go rada, ma on obowiązek kontrasygnowania czynności, które mogą pociągać za sobą zobowiązania pieniężne (art.38,ust.3 i 4).

VI. Odejście od gospodarki centralno-nakazowej do rynkowej implikuje konieczność nowego spojrzenia na budżet. W okresie, kiedy pieniądz nie pełnił swoich funkcji, rynek musiał zastąpić plan. Obecnie, kiedy pieniądz staje się powszechnym miernikiem wartości, znika planowanie w rozumieniu dotychczasowym, zastępuje go budżet, który jest niczym innym, jak "podstawowym planem działalności gminy" (art. 51).

Art. 55 projektu przewiduje konieczność istnienia w budżecie centralnym (państwowym) kwoty subwencji ogólnych, przewidzianych na wspieranie gmin według zobjektywizowanych kryteriów. Kryteria te musi ustalić odrębna ustawa, która dostosuje zasady budowania budżetów gmin do nowego systemu finansowego całego państwa (art.55). Subwencje oraz inne dochody własne gminy (zwyčajne i nadzwyczajne) będą tworzyć na szczeblu gminy samodzielny budżet.

Jest natomiast zrozumiałe, że chwila wejścia w życie ustawy nie może być jednocześnie chwilą początku obowiązywania nowych zasad finansów komunalnych. Konieczny jest okres przejściowy, który powinien być ściśle określony w ustawie wprowadzającej niniejszą ustawę. Dotyczy to również komunalizacji mienia, a także w szczególności delimitacji, na dzień wejścia w życie tej ustawy, kompetencji administracji rządowej i samorządowej.

Nową konieczną instytucją funkcjonowania systemu finansów komunalnych są regionalne izby obrachunkowe, które będąc organami niezależnymi od gmin, prowadziłyby fachową kontrolę gospodarki finansowej rad, a także służyły im instruktażem. Izby byłyby także w zakresie budżetu organem nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału XI.

VII. Gminy mogą tworzyć w celu wykonywania wspólnych zadań na zasadach dobrowolności, związki międzykomunalne (art.64). Obowiązek stworzenia takiego związku w pewnych szczególnych sytuacjach mógłby wynikać wyłącznie z ustawy (art.64,ust.3). Przymusowe związki międzykomunalne zostały pomyślane przede wszystkim jako formuła rozwiązania problemu wielkich aglomeracji - Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, Trójmiasta, a także Warszawy, czy innych największych miast. Gdyby w przyszłości, na

podstawie stanowiska w tej sprawie, wyrażonego przez samych ich mieszkańców za pośrednictwem nowo wybranych radnych, Rada Ministrów zdecydowała się utworzyć oddzielne gminy w dzielnicach - może to uczynić w oparciu o przepis art.5 w związku z art.64.

Krajowy Związek Gmin, konieczny dla właściwego reprezentowania interesów gmin wobec instytucji centralnych, a także w życiu międzynarodowym, pomyślany został jako reprezentacja obowiązkowa; gminy mogłyby jednak samodzielnie decydować o stopniu zaangażowania się w jego działalność. Speczywałby na nich natomiast obowiązek płacenia składek. Z tego powodu projekt przewiduje nadanie związkowi statutu w drodze uchwały Sejmu.

VIII. Rzeczywista pozycja gminy wobec państwa wyznacza zakres nadzoru nad samorządem.

W odniesieniu do zadań zleconych gminie ustawami lub umowami musi być on - co oczywiste - merytoryczny, natomiast co do zadań własnych przybiera postać kontroli legalności (pod względem zgodności z prawem). Decyzje stwierdzające nieważność wydawać będą organy administracji rządowej, ale gmina w każdym przypadku może odnieść się do sądu. W państwie prawa tylko prawo, stosowane przez niezawisły sąd, może być płaszczyzną rozstrzygania sporów.

W przypadkach patologicznego działania rad czy zarządów projekt przewiduje środki nadzwyczajnej kontroli (art.100 i 101) stosowane przez Sejm bądź Prezesa Rady Ministrów. Ustawa rozwiązuje także także trudny problem zachowania dwuinstancyjności niejako w "obrebie" samej gminy. Odwołania w zakresie zadań własnych byłyby kierowane do specjalnie w tym celu powołanego przez radę kolegium odwoławczego.

Do polskiej części europejskiego domu wracają idee, które muszą w naszych zastosowaniach odpowiadać europejskim standardom. Przepisy proponowanej ustawy są zgodne z wymogami EWG, a także z Deklaracją Samorządu Terytorialnego, przyjętą na kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w 1985 r.

Przy redagowaniu projektu były także brane pod uwagę historyczne doświadczenia polskiego samorządu terytorialnego.