

ZBIGNIEW LEOŃSKI

## REFORMA POWIATOWA - ZAGADNIENIA PRAWNOU- STROJOWE

1. Reforma, która ma na celu reaktywowanie powiatów, dotyczy bardzo różnej problematyki. Ostatnio eksponuje się wprawdzie problematykę kształtowania nowego podziału terytorialnego, w rachubę wchodzi tu jednak różnorodna problematyka prawnoustrojowa. A więc, przykładowo, chodzi tu o następujące zagadnienia: czy na szczeblu powiatu tworzyć dualistyczny model administracji publicznej (administracja samorządu terytorialnego i organy rządowej administracji ogólnej) czy tylko szczebel samorządowy; jak z punktu widzenia techniki legislacyjnej przeprowadzić reformę (nowelizować ustawę z 8 III 1990 r. czy tworzyć nową regulację ustawową), aby była ona najbardziej racjonalna; jak ukształtować zadania i kompetencje i odpowiednio do tego strukturę organów powiatu; jak "wmontować" nowe rozwiązania samorządowe na szczeblu powiatu w "cały" ustrój samorządu terytorialnego itp. Są to tylko niektóre zagadnienia natury ogólnej, po rozwiązaniu których należy rozpatrywać problematykę szczegółową.

Opracowanie niniejsze uwzględnia w większym stopniu problematykę ogólną, gdyż istniejące projekty nowych ustaw ulegają zmianom<sup>1</sup>, jak również będą z pewnością modyfikowane przez nowo wybrany Sejm RP. Opracowanie akcentuje przy tym problematykę prawnoustrojową, choć np. w zakresie podziału terytorialnego na powiaty problematyka ta zazębia się w sposób ścisły z zagadnieniami pozaprawnymi, ujmowanymi zazwyczaj w literaturze jako czynniki kształtujące podział terytorialny<sup>2</sup>.

2. Podstawowe znaczenie w zakresie objętym rozważaniami posiada przyjęcie odpowiedniego "modelu" zarządu lokalnego na szczeblu powiatu, a więc odpowiedź na pytanie: czy przyjmie się model administracji dualistycznej czy tylko samorządowej? Dla okresu międzywojennego charakterystyczny był dualizm administracji lokalnej na szczeblu powiatu - działał tu samorząd terytorialny oraz starostowie jako powiatowe władze administracji ogólnej. Powiązanie między tymi dwoma pionami administracji zapewniała osoba starosty, który pełnił również

<sup>1</sup> Autor korzystał z projektu ustawy o samorządzie powiatowym z 1992 r. zamieszczonym w "Informatorze Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego" numer specjalny, marzec 1992 r., projektu, który był zmieniony przez odpowiednią podkomisję Sejmu RP (dotyczyło to art. 1 - 8). Ponadto wykorzystano projekt ustawy o wprowadzeniu ustawy o samorządzie powiatowym i o zmianie niektórych ustaw z 1992 r., autorstwa prof. K. Podgórnego, przedłożonego Sejmowi.

<sup>2</sup> Por. w tym zakresie: Z. Leoński, *Podział terytorialny*, w: *System prawa administracyjnego*, Ossolineum 197, Warszawa 1990, s. 83 i n., t. I, s. 376 i n.; por. także J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 83 i n., który omawia przesłanki podziału terytorialnego.

funkcję przewodniczącego wydziału powiatowego (kolegialnego organu wykonawczego samorządu)<sup>3</sup>. Otóż wydaje się, że także obecnie rząd nie będzie rezygnował zupełnie z podległego sobie ognia administracji na szczeblu powiatu, choć projekt nie zawiera dualistycznego modelu administracji powiatowej. Ograniczenie organów rządowej administracji ogólnej tylko do szczebla wojewódzkiego spowoduje, iż wojewoda w gruncie rzeczy stanie się głównie organem administracji II instancji, przedstawicielem rządu w województwie oraz organem współdziałającym z samorządem. W powiecie zabrakłoby zatem organu będącego "przedłużeniem" rządu w terenie. W pierwotnej wersji projektu z 1992 r. przyjmuje się, iż starosta ma wprawdzie również realizować funkcje administracji rządowej (art. 22) i w tym zakresie zamiast nadzorowi przewidzianemu ustawą o samorządzie z 1990 r. podlegać nadzorowi przewidzianemu w przepisach szczególnych (tj. w ustawie z 1990 r. o administracji rządowej ogólnej; art. 38), jednakże będzie on przede wszystkim przewodniczącym wykonawczego organu kolegialnego samorządu powiatowego. Albo też - używając słów zawartych w art. 20 ust. 1 projektu z 1992 r. - "starosta jest organem powiatu, który organizuje pracę zarządu powiatu, kieruje bieżącymi sprawami powiatu i reprezentuje powiat na zewnątrz". Jeśli się do tego doda, że starosta miałby być podporządkowany radzie powiatowej, która go wybiera i odwołuje, byłby to organ znajdujący się w swoistym, podwójnym podporządkowaniu. Można też dodać, że art. 6 projektu w wersji zaproponowanej przez podkomisję Sejmu traktuje starostę jako organ powiatu obok rady powiatu.

Warto zauważyć, że rozmaite państwa różnie rozwiązują dziś problem łączenia na szczeblu powiatu funkcji administracji rządowej i samorządowej. Najlepszym przykładem może tu być ustawodawstwo RFN, które w różnych "landach" przewiduje różne rozwiązania: od starosty wybieranego bezpośrednio przez społeczeństwo (Bawaria) lub przez radę powiatową (Dolna Saksonia) do starosty mianowanego przez administrację państwową, będącego jednocześnie przewodniczącym rady (np. Nadrenia-Palatynat)<sup>4</sup>. W państwach, które powstały po obaleniu ustroju socjalistycznego, zagadnienia te również normuje się rozmaicie. Na terenie byłej NRD do czasu uchwalenia krajowych ordynacji obowiązuje ustawa z 17 V 1990 r. (GBL, s. 255) zawierająca zarówno ordynację gminną, jak i powiatową. Ta ostatnia przewiduje, że starosta wybrany przez radę powiatową (§ 91 i 94) pełni funkcję kierownika administracji powiatowej, jest przewodniczącym wydziału powiatowego i ustawowym przedstawicielem powiatu; jest też niższym organem administracji państwowej (odpowiednika naszej administracji rządowej). Z kolei w Czechach - jak dotąd - ustawodawstwo z 1990 r. tylko na szczeblu gminy przewiduje samorząd (por. ustawę z 4 X 1990 r.; tekst jednolity: Sb.Č. 410/1992), a na szczeblu powiatu tylko urzędy powiatowe na czele z powoływanymi przez Rząd Czech organami monokratycznymi, choć

<sup>3</sup> Por. art. 80 i n. rozp. Prezydenta RP z 191 1929 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (tekst jednolity: Dz. U. 1936, nr 80, poz. 55) oraz art. 56 i n. ustawy z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294).

<sup>4</sup> Szerzej por. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w RFN*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 10, s. 20 i n. - oraz podaną tam literaturę.

nowela do ustawy z 9 X 1990 r. (tekst jednolity: Sb.Ć. 403/1992) wprowadza też rady powiatowe. Nie ma więc jakiegoś jednolitego modelu zarządu lokalnego na szczeblu powiatu. Niemniej akcentuje się rolę organu monokratycznego (u nas: starosty), który jest nie tylko urzędnikiem samorządowym, lecz także organem administracji państwowej (rządowej) oraz swego rodzaju pośrednikiem między administracją rządową i samorządową. Demokratyzm rozwiązań skłania jednak do odrzucenia na szczeblu powiatu administracji lokalnej opartej na dualistycznym modelu w tradycyjnym znaczeniu.

Przyjęcie przez polskiego projektodawcę koncepcji, że na szczeblu powiatu działają organy samorządu terytorialnego bez rządowych organów administracji ogólnej (por. w szczególności projekt przepisów wprowadzających, przewidujący uchycenie rozdz. 6 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej dotyczący rejonowych organów tej administracji) spowoduje szereg konsekwencji. Po pierwsze — przy kształtowaniu terytorium powiatu należy brać pod uwagę przede wszystkim zadania organów samorządu terytorialnego, aczkolwiek na tym szczeblu działać będą również inne organy, zwłaszcza administracji rządowej wyspecjalizowanej i wymiaru sprawiedliwości. Po drugie - organy samorządu terytorialnego przejmą dość szeroką sferę zadań, które na szczeblu rejonu były dotąd wykonywane przez organy administracji rządowej. W konsekwencji wymaga to skonstruowania takiego aparatu (organów, urzędu i innych jednostek organizacyjnych), które na zasadach demokratycznych i w sposób zdecentralizowany spełniałyby funkcje samorządowe.

3. Jednym z elementów reformy jest przygotowanie odpowiedniego podziału terytorialnego dostosowanego do funkcji samorządowych. Skoro brak obecnie obowiązujących przepisów dotyczących kształtu przyszłych powiatów, przygotowując nowy podział należy w tym zakresie kierować się przede wszystkim wskazaniem nauki i regułami racjonalnego działania. Zresztą i sam projekt powiatowej ustawy samorządowej nie zawiera jakiejś legalnej definicji powiatu, z której wynikałyby wskazania co do kształtowania przyszłych powiatów. Z projektu w wersji z 1992 r. wynika tylko, że ma to być "ponadgminna jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmująca całe gminy", a w wersji zaproponowanej przez podkomisję sejmową, iż "powiat jako jednostka podziału terytorialnego Państwa obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin" (art. 2 ust. 2). Skoro z regulacji prawnych nie wynika, jaka powinna być wielkość powiatu i jak kształtować jego przestrzeń, przy założeniu, że jest to powiat samorządowy, trzeba przyjąć, iż powinien być na tyle silny ekonomicznie, by mógł samodzielnie realizować nałożone na samorząd zadania własne. Nadto powiat, a zwłaszcza jego siedziby, powinny już obecnie mieć taką infrastrukturę (szkoły, szpitale, instytucje kultury), by mogły realizować zadania w sferze administracji zawiadowczej w dziedzinie socjalnej, zdrowotnej, oświatowej itd. Tworzenie od podstaw lub pospieszna rozbudowa takiej infrastruktury zwiększyłyby znacznie koszty przeprowadzenia reformy<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Por. też Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Czechach*, Samorząd Terytorialny 1993, nr 1 - 2, s. 101 i n.

<sup>6</sup> Na zagadnienia te zwracają uwagę "Założenia i kierunki reformy administracji publicznej RP", Warszawa, marzec 1993, s. 79.

W kształtowaniu jednostek podziału terytorialnego dla administracji rządowej w rachubę wchodzi zazwyczaj nieco inne kryteria, a przede wszystkim dyrektywy wynikające z zasad racjonalnego działania (kwalifikowana kadra, możliwości techniczne realizacji zadań władczych itp.). W naszym wypadku chodzić wprawdzie będzie o kształt powiatu jako jednostki terytorialnej dla celów samorządowych, niemniej w tym samym powiecie działać będą organy rządowej administracji wyspecjalizowanej, organy sądowe, prokuratorskie itd., które istniały w dawnych rejonach, a których siedziby i zakres przestrzenny działania trzeba będzie dostosować do kształtu powiatu. Kształt konkretnego powiatu będzie zatem najczęściej wypadkową różnych czynników, w tym także historycznych, demograficznych, komunikacyjnych itd. i nie zawsze będzie zadowalał mieszkańców wszystkich należących do niego gmin. Dlatego też bardzo istotna będzie sama p r o c e d u r a przygotowania nowych powiatów. Powinna ona angażować nie tylko społeczność lokalną, lecz także instytucje publiczne, które będą działać w powiatach. Skoro nie ma w tym zakresie obowiązujących przepisów typu mediacyjnego, należy się zastanowić, czy w tym zakresie należy się kierować postanowieniami art. 2 projektu ustawy przewidującej procedurę przekształceń terytorialnych. Wprawdzie artykuł dotyczy przyszyłych przekształceń już istniejących powiatów, można jednak przyjąć, że zawarte w nim postanowienia proceduralne będą przydatne przy przeprowadzaniu obecnej reformy i tworzeniu nowych powiatów. Oczywiście lepiej by było, gdyby dotyczące powiatów unormowania prawne weszły w życie wcześniej, tak aby reforma przygotowywana była na podstawie obowiązujących przepisów.

Tworzenie (a także łączenie i znoszenie) powiatów leży w gestii Rady Ministrów (wymagane jest rozporządzenie Rady Ministrów), tak więc przygotowanie projektów aktów prawnych powinno należeć do Urzędu Rady Ministrów jako aparatu pomocniczego Rady Ministrów. Projekt - po zmianach zaproponowanych przez podkomisję sejmową — wymaga uwzględnienia nie wiążącej opinii zainteresowanych organów samorządu, łącznie z opinią sejmików samorządowych (w pierwotnej wersji projekt przewidywał potrzebę uzyskania porozumienia zainteresowanych gmin, co mogło oznaczać brak konsensusu między Radą Ministrów a gminami). Wymaga się więc uwzględnienia głosu gmin i sejmików, a w przyszłych przekształceniach - także rad powiatowych, nie przewiduje się natomiast jakiegokolwiek procedury rozstrzygnięcia powstałych sporów. Przy tworzeniu samorządu gmin nie była ona potrzebna, gdyż nie zmieniano kształtu terytorialnego silnych gmin utworzonych w czasie reformy z 1972 r. W przyszłej reformie należy jednak uwzględnić zalecenia art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, z którego wynika, iż każda zmiana granic terytorialnych społeczności wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z członkami zainteresowanej społeczności. Jakie formy ma przybrać taka konsultacja — tego Karta nie stanowi. Sugeruje natomiast uwzględnienie dalej idącej formy zasięgnięcia opinii publicznej, a mianowicie referendum, o ile ustawa na to zezwala.

4. Odrębny problem stanowi sposób przekształceń terytorialnych (w tym także ustalania siedzib) tych organów państwowych, które będą działały

w powiecie obok organów samorządu. Reforma powiatowa pociągnie za sobą określone konsekwencje także poza strukturą przestrzenną samorządu powiatowego. Działające dotychczas różne organy państwa w ramach rejonu powinny dostosować swe struktury do nowych powiatów. Oznaczać to może niekiedy zmianę siedzib organu, zmianę przestrzennego zakresu działania i samej nazwy organu (np. zamiast "sąd rejonowy" - "sąd powiatowy", zamiast "prokuratura rejonowa" — "prokuratura powiatowa" itp.). Projekt przepisów wprowadzających ogranicza się do uregulowania spraw zaprzestania działalności rządowych organów administracji ogólnej w rejonach, ale przecież w granicach rejonów działają również organy rządowej administracji wyspecjalizowanej, a także organy sądowe i prokuratorskie. Projekt nowych przepisów spraw tych nie normuje. Uregulowanie ich wymagać będzie natomiast zmiany licznych aktów normatywnych dotyczących danego rodzaju organów. Można by wszakże próbować rozwiązać ten problem w sposób generalny, np. przyjmując zasadę, iż konkretni ministrowie w ustalonym terminie dostosują dotychczasowy zasięg przestrzenny organów działających w ich resortach do struktur i siedzib nowych powiatów, a także zaproponują zmiany tych aktów normatywnych, które regulowały dotychczas te zagadnienia w formie ustawy, rozporządzenia Rady Ministrów czy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Taka akcja porządkująca nie będzie łatwa, pociągnie za sobą nie tylko określone skutki finansowe, ale również inne następstwa (poszukiwanie obiektów dla siedzib urzędów przeniesionych organów, przemieszczenie kadry, zmiana dokumentacji dotyczącej nie tylko urzędów, ale i obywateli itd.). Dlatego też należy ją przeprowadzić rozważnie, by nie zachodziła konieczność dokonywania ponownych korekt w najbliższym czasie. W tym zakresie ważna jest również wizja i ustalenia dotyczące przyszłych województw<sup>7</sup>.

5. Przy kształtowaniu struktur samorządu powiatowego istotna jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu należy naśladować czy nawet kopiować rozwiązania przyjęte na szczeblu gminy przez ustawę z 8 III 1990 r., w jakim zaś uwzględnić specyfikę samorządu powiatowego? Projekt ustawy traktuje powiat nie tylko jako jednostkę podziału terytorialnego (art. 1), lecz przede wszystkim jako "wspólnotę samorządową". Powiat można jednak rozumieć nie tylko jako określoną "wspólnotę", lecz także jako określony "związek". Tak właśnie ujmowała to zagadnienie scaleniowa ustawa samorządowa (dział I, rozdział 8 o powiatowych związkach samorządowych); podobne sformułowania można spotkać i współcześnie, np. w ustawodawstwie niemieckim, choć w doktrynie przeważa tam raczej pogląd, iż powiat nie jest związkiem gmin, ale korporacją obywateli powiatu<sup>8</sup> (przy okazji warto zwrócić uwagę, że

<sup>7</sup> Por. też L. Mażewski, *Przyszłość województw*, Samorząd Terytorialny 1992, nr 11, s. 47 i n. oraz cytowane w przypisie 6 "Założenia", s. 80 - 81.

<sup>8</sup> Dla oznaczenia powiatu ordynacje powiatowe używają różnych określeń, jednak np. według G. Ch. Unruh'a, *Der Kreis. Ursprung und einer kommunalen Körperschaft*, 1967, s. 297 i n.) powiatu nie można rozpatrywać jako korporacji gmin, ale jako wspólnotę terytorialną; por. też F. L. Knemeyer, *Bayerische Kommunalrecht*, 1991, s. 61.

ustawodawstwo to odróżnia mieszkańców i obywateli powiatu, czego nie czyni ustawodawstwo polskie). Chodzi tu jednak w gruncie rzeczy o koncepcje teoretyczne, a nie o rozwiązania praktyczne. Projekt ustawy o samorządzie powiatowym przyjmuje dalej — podobnie jak ustawa z 8 III 1990 r. — że powiat posiada określoną samodzielność, która podlega ochronie sądowej. Samodzielność ta oznacza przede wszystkim osobowość prawną, a w konsekwencji wykonywanie zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Powtórzono tu więc — moim zdaniem słusznie - odpowiednie postanowienia z art. 1 i 2 ustawy z 1990 r. dotyczące gminy. Warto jednak w postanowieniach ogólnych powtórzyć za tzw. Małą Konstytucją (art. 73), że ustawy zapewnią źródła dochodów własnych samorządu powiatowego w zakresie zadań własnych.

Przyjmuje się też podobne rozwiązania w zakresie struktury organów, nawiązując przy tym do nazewnictwa organów istniejących w gminie. Zarówno w gminie, jak i w powiecie występuje rada, kolegialny zarząd i monokratyczny organ (w gminie wiejskiej - wójt, w mieście — burmistrz i prezydent, w powiecie — starosta), a także sekretarz i skarbnik. Niemniej, w wersji zaproponowanej przez podkomisję sejmową, w powiecie odróżnia się tylko dwa organy: radę powiatu i starostę (art. 6 ust. 2). Wersja ta przewiduje odmiennosc w zakresie kadencji (6 lat) i wymiany połowy składu co 3 lata (wariant I - art. 7). Podobnie jak w gminie, normuje się tu status radnego, sprawy sesji rady i urzędu rady, choć w szczegółach występują różnice. Projekt w wersji z 1992 r. stanowi, że przewodniczący rady to inny podmiot niż starosta, podobnie jak ma to miejsce w gminie. Praktyka wykazuje jednak, że rozwiązanie takie prowadzi do konfliktów między przewodniczącym rady i przewodniczącym zarządu. Aby uniknąć takiej sytuacji, można by zaproponować wprowadzenie na szczeblu powiatu unii personalnej na tych stanowiskach (starosta jako przewodniczący rady, o ile byłby wybierany spośród radnych). Wprowadza się też do projektu zmiany mające na celu wyeliminowanie możliwości wykorzystywania stanowiska dla celów osobistych: projekt zabrania radnym wchodzenia w majątkowe stosunki cywilnoprawne i w stosunki pracy z powiatem i jego jednostkami organizacyjnymi, a także zakazuje radnemu brania udziału w rozpatrywaniu spraw dotyczących jego interesu prawnego (art. 14). Projekt w wersji zaproponowanej przez podkomisję sejmową (wariant I - art. 6a) idzie tu jeszcze dalej, zabraniając łączenia funkcji starosty z mandatem radnego.

Ogólnie można powiedzieć, iż przyjmowanie wzorców gminnych w powiecie może się okazać celowe, gdy nawiązuje się do rozwiązań znanych i sprawdzonych w praktyce. Niekiedy jednak przenoszenie wzorców gminnych do powiatu może budzić wątpliwości, zwłaszcza gdy chodzi o strukturę organów. Przykładowo, tworząc stanowiska sekretarza i skarbnika powiatu powiela się wzorce gminne, ale przecież - jeśli na szczeblu powiatu nie będzie odrębnych organów rządowej administracji ogólnej i powiat przejmie ich zadania - trzeba będzie inaczej ukształtować strukturę administracji zawodowej, odpowiednio do rozbudowanych zadań i kompetencji w zakresie administracji publicznej.

6. Z punktu widzenia pozycji, samorządu powiatowego duże znaczenie ma określenie (używając terminologii projektu z 1992 r.) z a d a ń p o -

w i a t u, a w konsekwencji kompetencji organów samorządu powiatowego (w wersji zmienionej projektu używa się określenia "zakres działania i zadania powiatu"). Jakie zadania zlokalizować na szczeblu powiatu - zależy w dużym stopniu od ich charakteru i możliwości ich wykonania na niższym lub wyższym szczeblu. Nie ma bowiem zadań "z natury rzeczy" należących do danego szczebla zarządu lokalnego. W dawnym trójszczeblowym układzie administrację szczebla powiatowego uznawano za najważniejszą i to z różnych przyczyn<sup>9</sup> (znajdowała się ona stosunkowo blisko obywatela, istniały tu wykwalifikowane kadry, odpowiednia infrastruktura itp.). W konsekwencji ustawodawstwo przyjmowało też domniemanie kompetencji organów tego szczebla.

Obecnie, po odrzuceniu modelu "rad" i ustanowieniu innego systemu zarządu lokalnego, trzeba przyjąć odmienny punkt widzenia. Należy przede wszystkim odróżnić dwie sfery działania administracji publicznej: a) sferę bezpośredniego zaspokajania publicznych potrzeb społeczności lokalnej w dziedzinie zdrowotnej, oświatowej, socjalnej itp. (zwanej też w naszej literaturze działalnością organizatorską, świadcząca lub administracją usług w szerokim tego słowa znaczeniu)<sup>10</sup>; b) sferę administracji władczej.

Jeśli chodzi o pierwszą z wymienionych sfer, przyjąć należy, że głównym realizatorem tych zadań powinna być administracja samorządowa. W zakresie administracji władczej, o tym, co należy do administracji rządowej, a co do samorządowej, powinny decydować względy celowościowe i zasady racjonalnego podziału zadań między te dwa pionier administracji. Można tu też przypomnieć, że dawne przepisy dokonywały niekiedy podziału zadań według tego, czy sprawa należała do zakresu "pieczy" czy "policji" w danej sferze. Przykładowo, w sferze administracji służby zdrowia utrzymanie szpitala należało do zadań samorządu, lecz już tzw. policja sanitarna - do administracji rządowej. Podobnie w sferze oświaty: "piecza" (utrzymanie szkół, remonty obiektów) była domeną samorządu, podczas gdy "policja" (nadzór pedagogiczny) należała już do administracji rządowej wyspecjalizowanej<sup>11</sup>.

Skoro będziemy mieli do czynienia z dwuszczeblowym systemem samorządu terytorialnego, można założyć, iż podstawowym szczeblem administracji samorządowej jest gmina. Wynika to ze sformułowania art. 70 ust. 4 ustawy zasadniczej z 17 X 1992 r., gdzie określono gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego oraz z art. 6 ust. 1 ustawy z 8 III 1990 r., wprowadzającego domniemanie zakresu działań gminy w sprawach o znaczeniu lokalnym. Przede wszystkim jednak gmina (miejska lub wiejska) jest miejscem zamieszkania obywatela, najczęściej jest też miejscem jego pracy,

<sup>9</sup> Por. w tym zakresie S. Kowalewski, *Zagadnienia struktury organów administracji państwowej*, Warszawa 1964; tenże, *Wstęp do teorii struktur administracji*, Warszawa 1969; por. też Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa-Poznań 1979, s. 113 i n.

<sup>10</sup> Por. w szczególności: T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1993, zwłaszcza s. 15 i n.

<sup>11</sup> Por. też "Założenia i kierunki reform administracji publicznej RP", s. 68, gdzie mowa, że "obecnie trudno byłoby wskazać czytelnie kryterium podziału zadań publicznych między aktualnie funkcjonującą terenową administracją rządową a gminami. Oba te segmenty administracji publicznej prowadzą często działalność o podobnym, lokalnym w istocie rzeczy charakterze [...] Podział jest czysto przypadkowy i raczej wynika ze skali zadania niż jego charakterystyki".

wypoczynku itd. W gminie zatem koncentruje się życie mieszkańców i tu właśnie najlepiej można ustalać i zaspokajać lokalne potrzeby. Stąd tak ważna rola organów (zakładów, instytucji) gminnych w zaspokajaniu tych potrzeb w sferze oświatowej, socjalnej itd. Z różnych przyczyn gmina nie będzie jednak w stanie realizować wszystkich zadań publicznych polegających na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Dlatego też autorzy projektu słusznie stanęli na stanowisku, że szkolnictwo ponadpodstawowe, specjalne czy artystyczne, lecznictwo "ponadgminne" (szpitale i poradnictwo specjalistyczne) lub prowadzenie ponadgminnych instytucji kulturalnych należy już do zadań własnych powiatów. Projekt zalicza tu też sprawy z zakresu administracji zawiadowczej (gestii), gdzie stosuje się środki prawa prywatnego (cywilnego)<sup>12</sup>. W takich formach mogą być realizowane "ponadgminne" zadania dotyczące wodociągów, oczyszczania ścieków, zaopatrzenia w energię ciepłą itp. Pewne zadania mogą być realizowane zarówno za pomocą form cywilnoprawnych, jak i administracyjnoprawnych. Dotyczyć to może utrzymania dróg powiatowych, ale już samo zadanie określone jako budowa dróg - to po prostu czynności typu technicznego, które może wykonywać spółka, przedsiębiorstwo komunalne, lub które można zlecić w drodze umowy cywilnoprawnej przedsiębiorcy prywatnemu. Projekt w wersji zmienionej przez podkomisję sejmową przewiduje, że samorząd powiatowy (powiat) może sam prowadzić działalność gospodarczą, ale tylko w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej (art. 4 ust. 2). Sprawa tworzenia własnych zakładów i instytucji nie wymienionych w projekcie może budzić wątpliwości - czy prowadzić je na szczeblu gminy czy też powiatu. W tym względzie projekt słusznie zakłada, że powiat może na wniosek gmin przejąć od nich zadania przekraczające ich możliwości na warunkach ustalonych w porozumieniu (art. 3 ust. 3).

W sferze administracji władczej - jak już wspomniano - o przyjęciu określonych zadań będą decydowały przede wszystkim względy celowościowe i racjonalizacji działań. Nie da się jednak z góry ustalić, które zadania w sferze administracji władczej mają być zadaniami zleconymi, a które zadaniami własnymi. Będzie to zapewne wynikiem przetargów między administracją rządową i samorządową. Ogólnie można tu powiedzieć, iż przyjęcie koncepcji powiatu samorządowego spowoduje wzrost tego typu zadań, skoro nie będzie na szczeblu powiatu odrębnych organów rządowej administracji ogólnej. Należy się też liczyć z kwalifikacjami kadr zawodowych samorządu powiatowego, możliwościami technicznymi itp. Zakres zadań samorządu w sferze administracji władczej zależeć będzie także od tego, jakie funkcje powierzy się (czy pozostawi) organom rządowej administracji wyspecjalizowanej, która ostatnio nadmiernie się rozrasta. Może reforma powiatowa będzie też okazją do dokonania przeglądu rozbudowanego, wyspecjalizowanego aparatu administracji rządowej i ewentualnej redukcji niektórych jej organów. O przeniesieniu niektórych zadań ze sfery administracji władczej ze szczebla gminy na szczebel powiatu powinny decydować względy obiektywnego załatwiania spraw. Czasami bowiem nie jest dobrze, gdy decyzja zapa-

da "zbyt blisko" obywatela. Procedurę nakładania różnego rodzaju sankcji, stosowania środków egzekucyjnych itp. lepiej jest zatem zlokalizować na szczeblu powiatu.

Jeśli chodzi o ustalanie "zadań" samorządu powiatowego w sferze władczej, zapisy projektu wskazują raczej na zakres przedmiotowy niż na konkretne kompetencje organów samorządowych. O zakresie kompetencji organów samorządu powiatowego w sferze administracji władczej w większym stopniu zadecydują przepisy prawa materialnego (lub tzw. kompetencyjnej ustawy powiatowej - jeśli taka będzie), a nie sformułowania projektu o zadaniach powiatu. A więc o zakresie i formach nadzoru budowlanego zadecydują przepisy prawa budowlanego, o nadzorze (policji) w sferze prawa wodnego — prawo wodne itp. Dotyczy to także kompetencji w zakresie ochrony środowiska, rybactwa śródlądowego, ochrony przeciwpożarowej, przepisów o zapobieganiu klęskom żywiołowym i ich skutkom itd. Z tych przyczyn punkt ciężkości przesunie się tu z ustawy o samorządzie powiatowym na tzw. ustawę kompetencyjną czy prawo materialne.

Istnieje też problem przejmowania zadań przez samorząd powiatowy od innych organów już po jego wprowadzeniu. W rachubę mogą tu wchodzić różne sytuacje. Art. 3 ust. 2 projektu stanowi, że nowe zadania powiatów mogą być określone tylko w drodze ustawy. Skoro w drodze ustawy zawsze można kształtować zakres zadań organów samorządowych, wskazówka z art. 3 ust. 2 oznacza chyba tylko tyle, że zakres zadań własnych samorządu powiatowego nie może być kształtowany przez akty normatywne stojące w hierarchii źródeł prawa niżej niż ustawa. Dobrowolnie natomiast powiat może przejąć zadania gmin (art. 2 ust. 3), ale na warunkach ustalonych między gminami i powiatem. Przekazanie zadań związkom powiatów, o których mowa w art. 34 - 35 projektu, dotyczyć może w zasadzie zadań określonych w art. 34 ust. 2 (głównie zadania niewładcze). Takie rozwiązanie nie wydaje się celowe, gdyż w praktyce zajdzie potrzeba tworzenia związków powiatów także dla innych celów niż wymienione w art. 34 ust. 2 (np. budowa i utrzymanie szpitala w mieście wydzielonym, który będzie też zaspokajał potrzeby mieszkańców otaczającego miasta powiatu "ziemskiego"). W świetle przepisów projektu w 1992 r. powiatom można powierzać zadania z zakresu administracji rządowej (art. 22), jednakże może to nastąpić tylko w drodze ustawy i tylko starostom można przekazać te zadania. Rozwiązanie to nie jest racjonalne z różnych przyczyn (zadania takie może wykonywać nie tylko starosta). Dlatego słuszna jest zmiana wprowadzona przez podkomisję sejmową do art. 5, iż zadania i kompetencje z zakresu administracji rządowej można powiatowi przekazać na podstawie porozumienia.

Z realizacją zadań wiąże się problem form prawnych wykonywania tych zadań. Jest to tematyka dość szeroka; z tych przyczyn warto zwrócić uwagę na uregulowanie przez projekt sprawy stanowienia aktów normatywnych przez organy powiatu. Otóż w projekcie przyjęto konstrukcję z ustawy z 8 III 1990 r. dotyczącej przepisów gminnych. Gdy chodzi o przepisy powszechnie obowiązujące, kopiuje się tu wzorce, jakie występowały w dawnych ustawach o radach narodowych: stanowienie przepisów na podstawie delegacji ustaw bądź stanowienie tzw. przepisów porządkowych. Otóż w ty-

powych ustawodawstwach samorządowych stanowienie przepisów lokalnych przez samorząd odbywa się głównie poprzez statuty miejscowe, przepisy stanowione na podstawie delegacji ustawowych zalicza się natomiast do sfery administracji rządowej zleconej samorządowi. Budzić też będą wątpliwości — podobnie jak ma to miejsce w przypadku gmin — powtórzone za ustawą z 8 III 1990 r. sformułowania o zasadach zarządzania mieniem czy zasadach i trybie korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 29). Nie budzi natomiast wątpliwości, że statut powiatu (art. 12) i regulamin organizacyjny starostwa (art. 24) będą należały do przepisów o charakterze wewnętrznym, choć akty te nie wyczerpują możliwości stanowienia innych aktów tego typu, tj. przepisów ustrojowych o charakterze wewnętrznym, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt a) i b). Do ich stanowienia wystarczy ogólne upoważnienie ustawy samorządowej, choć pośrednio mogą dotyczyć sytuacji obywatela w urzędzie (np. gdy chodzi o ustalenie godzin przyjęć obywateli w urzędzie powiatowym).

7. Istotne znaczenie z naszego punktu widzenia ma również sam problem *t e c h n i k i l e g i s l a c y j n e j*. Nasuwa się tu już na wstępie pytanie, czy przeprowadzana reforma wymagać będzie zmiany ustawy zasadniczej, czy wystarczą tu tylko zmiany ustawodawstwa zwykłego? Otóż ustawa konstytucyjna z 17 X 1992 r. w art. 70 ust. 4 wypowiada się tylko co do samorządu na szczeblu gminy, w kwestii pozostałych jednostek samorządu terytorialnego odsyłając do ustawodawstwa zwykłego. Jednakże to ustawodawstwo zwykłe nie może naruszyć konstytucyjnej zasady, iż wśród różnych jednostek samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie powinien mieć samorząd w gminie. W kwestii terenowych organów administracji rządowej ustawa konstytucyjna wypowiada się jedynie co do wojewodów. Niemniej można tu zwrócić uwagę, że zazwyczaj ustawodawstwo konstytucyjne innych państw unitarnych wskazuje na rodzaje i szczeble podstawowych organów zarządu lokalnego i jednostki zasadniczego podziału terytorialnego. W państwach federalnych odsyła się tu do konstytucji poszczególnych krajów wchodzących w skład federacji.

Z punktu widzenia potrzeb praktyki o wiele istotniejsza jest jednak odpowiedź na pytanie, czy wprowadzenie samorządu powiatowego ma następować poprzez nowelizację ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym, czy też - jak to czyni projekt - tworzyć należy odrębną ustawę o samorządzie powiatowym? Za pierwszym rozwiązaniem przemawia szereg względów. Po pierwsze - ustawa z 8 III 1990 r. jest ustawą "o samorządzie terytorialnym", a nie tylko o samorządzie gmin. Normuje ona przecież takie sprawy, jak związki oraz stowarzyszenia gmin, problem sejmików i ich organów, sprawy nadzoru nad samorządem. Należałoby zatem "wkomponować" samorząd powiatowy w całość instytucji samorządowych. Po drugie - przyjęcie rozwiązania, że problem samorządu powiatowego należy unormować odrębną ustawą, niesie za sobą szereg ujemnych następstw. Przede wszystkim nastąpi wiele powtórzeń (np. widać to w regulacji stanowienia przepisów powiatowych, statusu radnego itd.), a nadto odsyłanie do "odpowiedniego" stosowania ustawy z 8 III 1990 r. lub innych ustaw (dotyczy to

np. przepisów o nadzorze, referendum, mieniu komunalnym i gospodarce finansowej) budzić może w praktyce różne wątpliwości. Niemniej "całościowe" uregulowanie spraw samorządu powiatowego w odrębnej ustawie ma również swoje zalety. Przede wszystkim daje do rąk osobom stosującym nową ustawę, często bez wykształcenia prawniczego, przepisy, które należy stosować tylko w powiecie. W niektórych państwach istnieją tradycje regulowania spraw samorządu danego szczebla odrębnymi "ordynacjami"<sup>13</sup>.

Niemniej sprawa wprowadzenia samorządowego powiatu wymagać będzie — niezależnie od tego, czy regulować się ją będzie osobną ustawą, czy poprzez odpowiednią nowelizację ustawy z 8 III 1990 r. - szeregu nowych unormowań, co do których projektodawcy zajęli tylko częściowo stanowisko. I tak należy odpowiedzieć na pytanie, czy tworzyć nową ordynację wyborczą dla powiatu, czy tylko znowelizować ordynację gminną? Wybory do samorządu powiatowego zapewne wymagać będą uwzględnienia ich specyfiki, co może jednak nastąpić przez nowelizację ordynacji gminnej. Sam projekt ustawy powiatowej z 1992 r. nie rozstrzyga tych kwestii, przewidując tylko, że mają to być wybory bezpośrednie — w pozostałych kwestiach w sposób ogólny odsyłając do odrębnej ustawy (art. 6). Jednakże wersja zaproponowana przez podkomisję sejmową (I wariant, art. 7) przewiduje dłuższą kadencję (6 lat) i wybory połowy składu rady co 3 lata. Nie będzie większych wątpliwości w kwestii stosowania dotychczasowej pragmatyki samorządowej: trzeba ją będzie po prostu nieznacznie znowelizować. W projekcie przepisów wprowadzających słusznie przewiduje się nowelizację odpowiednich przepisów k.p.a., ale zapomina już w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, która jest ściśle związana z procedurą administracyjną, jako procedura wykonawcza.

Największe jednak kłopoty wiązać się będą z przepisami prawa materialnego, przesądzającymi o roli i znaczeniu powiatowych organów samorządowych. Tu ogólne przepisy o zadaniach powiatu zawarte w projekcie nie wystarczą: należy dokonać analizy ustawy kompetencyjnej z 17 V 1990 r., ale przede wszystkim analizy tych przepisów prawa administracyjnego, które weszły w życie po 27 V 1990 r., tj. po wejściu w życie ustawy samorządowej z 8 III 1990 r. Począwszy bowiem od tej daty materialne prawo (zwłaszcza administracyjne) przewidywało albo właściwość organów samorządu gminnego, albo rejonowych i wojewódzkich organów rządowej administracji ogólnej, lub wreszcie rządowych organów administracji wyspecjalizowanej. Wreszcie należy ponownie uregulować sprawę mienia komunalnego, co zresztą czyni projekt przepisów wprowadzających ustawę samorządową.

Oto niektóre tylko problemy wymagające dyskusji przed wprowadzeniem w życie reformy powiatowej. Lista ich jest znacznie dłuższa. Aktualny stan prac nad projektem czyni zbędnym rozstrzygnięcie o bardziej szczegółowych rozwiązaniach.

<sup>13</sup> W szczególności dotyczy to krajów RFN, z wyjątkiem krajów byłego NRD, gdzie tymczasowo obowiązuje jednolita ordynacja dla samorządu gminnego i powiatowego.

W trakcie druku artykułu ukazały się przygotowane przez Biuro Reformy Administracji Publicznej Urzędu Rady Ministrów projekty nowych aktów prawnych dotyczących reformy powiatowej, których autor z natury rzeczy nie mógł uwzględnić. Są to: nowa wersja projektu ustawy o samorządzie powiatowym, projekt ustawy o terenowych organach zespolonej administracji rządowej, projekt ordynacji wyborczej do rad powiatowych, projekt ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz projekty zmian k.p.a. i ustawy o pracownikach samorządowych.

## THE DISTRICTS' REFORM - LEGAL AND STRUCTURAL PROBLEMS

### S u m m a r y

The article contains the evaluation of basic assumptions of the draft law on provincial self-government as well as the considerations on various possibilities of the structural arrangement of local government on the provincial level. The starting point is here the evaluation of the fact that at a provincial level there are to be created self-governmental entities only, and thus the influence of the state governmental administration will be assured only to a limited extent. As to the territorial division, one has to assume that it will be a resultant of various tendencies. In the first place, it should be shaped so that it could implement its own tasks without the assistance of the state.

The reform of the territorial division will entail the changes in the structure of specialized administrative bodies (e.g., courts or prosecutors' offices). Although the draft law refers to solutions applied at a commune (gmina) level, one should also take into account differences resulting from the tasks implemented by self-government bodies at a provincial level. With respect to the tasks, and especially the powers, the focus shifts here to the substantive law located outside the scope of the Law on Territorial Government. However, the reform will make it indispensable to amend both the latter law as well as the substantive law (and the administrative law in particular).