

TERESA RABSKA

REFLEKSJE NA TEMAT UKŁADU PRZESTRZENNEGO ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I JEGO KONSEKWENCJI W ZAKRESIE ADMINISTROWANIA

I. Jednym z modnych haseł przemian strukturalnych państwa jest "regionalizacja". Trudno byłoby nawet ustalić, kiedy i jakimi drogami hasło to weszło do słownictwa ustrojowego. Samo bowiem pojęcie nie jest nowe, ma swój głęboki sens i znaczenie naukowe w innych dziedzinach, zwłaszcza w naukach geograficznych¹. Znalazło swoje odzwierciedlenie również w literaturze prawniczej, mając tu jednak tylko marginesowe znaczenie². Swoją popularność hasło to zawdzięcza najprawdopodobniej nie tyle studiom nad przestrzenną strukturą kraju, ile tendencjom rozwijającym się w Europie Zachodniej i kształtującym się tam "poniżejpaństwowym" (czy ponadpaństwowym) formom współpracy międzynarodowej. Żywe są więc dyskusje nie tylko nad koncepcją "regionu", ale i nad współpracą międzyregionalną. Znajdują one zresztą oparcie w organizacjach międzynarodowych³.

Rozważanie kwestii definicyjnych nie jest celem niniejszego artykułu. Chodzi natomiast o refleksje nad istotnym problemem administracji publicznej, a jednocześnie jednym z ważnych elementów przebudowy administracji państwa. Nauka prawa nie wypracowała pojęcia "regionu" czy "regionalizacji" na podstawie kryteriów prawnych. W świetle tej nauki problem można sprowadzić do kwestii podziału terytorialnego państwa. Jako taki, może być potraktowany bardziej konwencjonalnie, w pewnym stopniu tradycyjnie i formalnie. Podejście takie nie oczyszcza jeszcze zupełnie i nie ogranicza pola dyskusji. Można by bowiem na wstępie postawić pytanie, czy przydatne jest jeszcze tradycyjne, z formalno-prawnego punktu widzenia, spojrzenie na tę sferę zjawisk, która przechodzi tak głębokie przemiany, że w gruncie rzeczy mamy już może do czynienia z inną sytuacją społeczną i prawną. W szczególności powszechnie stosowane (przynajmy: nadużywane) dziś pojęcie "regionalizacji" nie ogranicza się przecież do tego, jak terytorialnie podzielić państwo, ale dotyczy przede wszystkim tego, jak tymi podzielonymi częściami zarządzać, jaki przyznać im stopień samodzielności oraz w jakim zakresie i w jaki sposób uniezależnić od władzy centralnej? Oznacza więc głównie pewien system rządów. To zaś stanowi już problem polityczny i polityczno-ustrojowy, a w znacznie mniejszym stopniu - administracyjny. Chodzi tu o formę "deetatyzacji" państwa i admi-

¹Vide w tym samym zeszycie Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region - regionalizacja - regionalizm*

²Vide J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 109; M. Jaroszyński, w: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 181; Z. Leoński, *Podział terytorialny*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław-Warszawa-Kraków 1977, s. 383

³Np. w ramach Rady Europy: The Council of Europe's Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE).

nistracji rządowej, generalnie zaś o ograniczenie roli państwa, a także o stworzenie warunków bezpośrednich kontaktów między różnymi "regionami" świata. Jest to więc również wizja nowych dróg współpracy zagranicznej, albo właśnie współpracy bez granic.

Problem jest zatem wszechstronnie złożony, a więc i na gruncie administracyjno-prawnym analiza wydaje się nieodzowna. Zacząć ją należałoby od kwestii podstawowych, ściśle związanych z administracją państwa lub od niej pochodnych. Nie oznacza to jednak w żadnym przypadku niedoceniaenia warunkowań różnego typu, wynikających z naturalnych właściwości danego terenu, takich jak uwarunkowania ludnościowe, geograficzne, historyczne czy kulturowe. Charakteryzują one poszczególne przestrzenie kraju, poszczególne "regiony" w sensie nadanym temu terminowi przez nauki geograficzne⁴. W tym jednak znaczeniu "regionów" się nie "tworzy" - regiony są. Podlegają badaniu, są "przedmiotem poznania"⁵, na podstawie czego określa się ich naturalne cechy. W przeciwieństwie do tego, siatkę terytorialno-organizacyjną się "tworzy", formalnie ustanawia. Chodzi więc o to, jak - z jednej strony - można wykorzystywać warunki naturalne, a z drugiej - jak zabezpieczać, poprzez narzucanie układów formalnych, ich naturalny rozwój (lub co najmniej nie hamować go), a wreszcie - jakich wymogów należy przestrzegać, aby nie szkodzić pewnym naturalnym układom i tendencjom.

"Region" zatem - w sensie nadanym mu przez nauki geograficzne - ma tu znaczenie jako narzędzie działania, służy celom organizowania działań w przestrzeni⁶. Natomiast ustanawianie podziału terytorialnego jest zawsze formą ingerencji w ukształtowane już stosunki społeczne, formalnie narzuconą; jest czymś, co wprowadza się z zewnątrz i w pewnym stopniu odgórnie. Wywoływać to może różne skutki prawne i faktyczne, pozytywne lub negatywne. Może też być w przyszłości czynnikiem kształtującym środowisko - kształtującym w pewnym sensie nowe regiony lub niszczącym istniejące układy. Tak więc sprawa ta, choć sprowadzona do kwestii formalnych, ma duży ciężar gatunkowy.

Na płaszczyźnie tej powstają zasadnicze pytania: jakim celem ma służyć sformalizowanie pewnych układów, jakich rezultatów oczekuje się po ich wprowadzeniu, do czego takie czy inne rozwiązanie może prowadzić? Zmiany podziałów terytorialnych mogą prowadzić do głębokich podziałów wewnątrz państwa albo służyć harmonijnemu powiązaniu całości; mogą zmierzać do unifikacji w skali całego kraju albo eksponować już istniejące różnice (kulturowe, gospodarcze, etniczne itp.). Podział może stać się podstawą silnie scentralizowanej administracji, lecz może też służyć daleko posuniętej decentralizacji i rozwojowi samorządności.

II. Zawarte w niniejszym artykule rozważania opierają się na założeniach iż:

1) miniony ustrój państwowy PRL okazał się niereformowalny; podobnie obciążony jest aparat państwowy i instytucje prawne, służące temu ustrojowi;

⁴ Kwestie te przedstawili szczegółowo cytowani wyżej autorzy.

⁵ Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region - regionalizacja-regionalizm*, s. 2. Pojęcie regionu jako "przedmiotu poznania" używam w znaczeniu, jakim się posługują.

⁶ Z. Chojnicki, T. Czyż, *ibidem*, s. 3.

2) integralną częścią minionego systemu był także podział terytorialny państwa, podporządkowany realizacji określonej polityki;

3) obecna administracja, aby podołać nowym wyzwaniom ustrojowym, musi zostać zasadniczo przebudowana (chodzi o przebudowę, gdyż w tym przypadku pojęcie "reforma" byłoby niewystarczające, nie oddające głębokości przemian);

4) wyznacznikiem przemian strukturalnych administracji są przede wszystkim nowe zadania państwa, całkowicie różne od zadań państwa socjalistycznego. W szczególności transformacja systemu z gospodarki planowej (centralnie kierowanej) do gospodarki rynkowej stanowi swoiste wyzwanie dla całej administracji publicznej;

5) podstawowym elementem jest wyznaczenie tych zadań i nowych metod ich realizacji oraz dobór struktur organizacyjnych, przy założeniu, że administracja państwa stanowi określoną jedność, czemu nie stoi na przeszkodzie różnorodność podmiotów ją realizujących⁷;

6) podział terytorialny, jako jeden z elementów współdecydujących o przestrzennym zakresie działania poszczególnych podmiotów, powinien być podporządkowany potrzebom administracji i realizacji nowych zadań. Z tego punktu widzenia powinien być ustalany - w pewnym stopniu nawet niezależnie od tego, kto (jaki podmiot) zadania te miałyby realizować.

Na tym ogólnym tle rodzą się pytania szczegółowe, dotyczące tego ostatniego zagadnienia, tzn. układów terytorialnych: istniejących podziałów i ich przydatności w nowych warunkach ustrojowych, możliwości oparcia na ich podstawie nowej struktury administracji, konieczności ich reformowania czy też całkowitej zmiany i kierunków tych zmian. Tylko tytułem przykładu można by wymienić trzy - teoretycznie rzecz biorąc - zasadniczo różne możliwości poszukiwania dróg rozstrzygnięcia narastających dylematów.

Po pierwsze - wprowadzenie nowego podziału terytorialnego kraju, nowego zarówno co do ilości stopni podziału, jak i wielkości poszczególnych jednostek terytorialnych. W konsekwencji powstałaby całkowicie nowa siatka terytorialna, stanowiąca nową przestrzenną podstawę działalności administracji państwowej. W porównaniu z istniejącym stanem mogłoby to oznaczać np- wprowadzenie szczebla pośredniego między gminą a województwem, a zatem powrót do powiatów⁸. W zasadzie sankcjonowałoby to istniejący obecnie podział na rejony.

W konsekwencji powstaje kwestia wielkości poszczególnych obszarów, a w szczególności województw. Zachodziłaby co najmniej potrzeba ich powiększania przestrzennego, a ograniczenia ilościowego.

Inna jeszcze zmiana terytorialna mogłaby polegać na znacznym powiększeniu gmin, jako jednostek o szerszej podstawie (przestrzennej i materialnej) działania, bez wprowadzania dodatkowego szczebla pośredniego. Podobnie województwa mogłyby ulec odpowiedniemu powiększeniu przestrzennemu, przy zmniejszeniu ich ilości w skali krajowej. W ten sposób zostałby wprowadzony utrzymany podział dwustopniowy, ale przy tak zasadniczym przesunięciu granic, że pociągałoby to za sobą daleko idące konsekwencje w systemie administracyjnym.

Vide T. Rabska, *Administracja samorządowa i rządowa (nowy model administracji państwowej?)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1991, z. 2.

⁸W tym kierunku szły prace Zespołu ds. Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa z 1991 r.

Po drugie - na bazie aktualnego dwustopniowego podziału na gminy i województwa, bez jego przestrzennych zmian (co najwyżej z pewnymi korektami), dokonanie jakościowych zmian organów lokalnych. Polegałoby to na oparciu administracji terenowej wyłącznie na zasadzie samorządności. Oznaczałoby to także przekształcenie terenowej administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w administrację samorządową. Nastąpiłaby zatem zasadnicza zmiana ustroju administracji, bez naruszania istniejącej siatki terytorialnej. Nie dotyczyłoby to administracji specjalnej (aktualnie bardzo szeroko rozbudowanej, która stanowiłaby domenę administracji rządowej) i specjalnych podziałów terytorialnych. Utrzymana byłaby więc jednolitość zarządzania w skali całego kraju tam, gdzie byłoby to niezbędne z punktu widzenia polityki państwa. Natomiast wojewódzkie sejmiki samorządowe mogłyby stanowić załączek ustroju samorządowego na szczeblu województwa.

Koncepcja ta mogłaby być uzupełniona poprzez wydłużenie w górę podziału terytorialnego o jeden jeszcze, najwyższy szczebel o charakterze ponadwojewódzkim (kilka lub kilkanaście w skali kraju). Niwelowałoby to ujemne skutki rozdrobnienia wojewódzkiego i mogłoby zapewnić jedność administracyjną, gdyby na tym szczeblu powołać strukturę rządową.

Po trzecie - oparcie się wyłącznie na więziach funkcjonalnych. Mogłoby to polegać na ustanowieniu pewnych obszarów współdziałania, bez naruszania formalnie ustanowionych granic podziału terytorialnego i bez zmian istniejących struktur organizacyjnych. Podstawą obszarów funkcjonalnych byłyby więzi ukształtowane w sposób naturalny. Ich zakres przestrzenny byłby najbliższy temu, co określa się mianem "regionów" (gospodarczych, kulturalnych, turystycznych itp.). Granice tych obszarów nie musiałyby być stałe i niezmiennie i dla różnych interesów mogłyby się w różny sposób kształtować. Obowiązywałyby zatem duży stopień elastyczności.

Sposobem sformalizowania tych więzi mogłoby być ustanowienie pewnych zasad działania i form organizowania, zapewniających harmonijne współdziałanie oraz realizowanie i finansowanie przyjętych wspólnie zadań. Dla wzmocnienia więzów formalnych można by ponadto rozważyć zasadę obligatoryjnego tworzenia tego typu związków, jak również sprawę obligatoryjnej przynależności. Od związków samorządowych różniłoby je to, że skupiać by mogły tylko podmioty samorządowe. Regionu nie wyznaczałyby granice administracyjne lecz sfery zainteresowań - przykładowo: region turystyczny Pomorza Zachodniego, region gospodarczy Górnego Śląska itp.

III. W strukturze administracyjnej naszego państwa, jak dotąd, jedynym nowym elementem, elementem przebudowy, jest samorząd terytorialny na szczeblu gminy. Wprowadzenie go pociągnęło za sobą dalsze istotne konsekwencje w administracji terenowej, a mianowicie zniesienie systemu rad narodowych wszystkich szczebli. Natomiast administracja trwa nadal, niemalże nienaruszona w swych państwowych konstrukcjach⁹. Brak przebudowy tej części administracji państwa, części dominującej, pociąga za sobą fatalne skut-

⁹ Z tego właśnie powodu podjęte zostały prace nad przebudową administracji publicznej. Prace koncepcyjne prowadzone są przez Zespół ds. Restrukturyzacji Administracji Publicznej, powołany przez premiera zarządzeniem nr 29 z 15 I 1992 r.

ki dla funkcjonowania całości. Ma też istotny wpływ na stan administracji terenowej. W ramach administracji państwa współistnieją bowiem obok siebie dwa systemy, pochodzące jak gdyby z dwóch odmiennych epok. Zarówno w strukturach, jak i w funkcjonowaniu odczuwa się więc brak dostosowania i zharmonizowania administracji centralnej z lokalną. Oddziałuje to również na terenową administrację rządową, tzn. na pozycję wojewody i na stosunki między administracją rządową a samorządową. Stan ten trwa już zbyt długo (samorząd terytorialny wprowadzony został w system administracyjny państwa ustawą z marca 1990 r.¹⁰). Zdążył on już wykształcić (a co gorsze - utrwalić) złe praktyki w tym zakresie. Centralna administracja rządowa nie podąża też za zmianami systemu gospodarczego, który formalnie wprowadzany jest od stycznia 1990 r.¹¹ Można ją nawet obciążyć odpowiedzialnością za niewykonywanie (a w konsekwencji: hamowanie) realizacji podstawowych założeń¹².

Ocena aktualnego stanu administracji, stan formalnie obowiązujący i istniejące realia powinny stanowić punkt wyjścia do podejmowania wszelkich zmian, także — a może nawet przede wszystkim — przy budowie koncepcji zmian podziału terytorialnego, a tym bardziej dalej jęszcze idęcych projektów "regionalizacji" kraju.

Powszechnie krytykowana jest niesprawność struktur administracyjnych. Z powodu wad aktualnie funkcjonującego systemu rodzi się też ostra krytyka istniejącego podziału terytorialnego kraju, jako jednej z przyczyn tego stanu.

Nie może podlegać wątpliwości ogólna ocena, że podział terytorialny obciążony jest licznymi wadami. Aktualnie obowiązująca siatka terytorialno-organizacyjna tylko pozornie jest prosta i jednolita. Obok podziału podstawowego (na stopnie podstawowe i województwa) obowiązuje cały szereg podziałów specjalnych, których zakres różnie się kształtuje w zależności od materii, dla której zostały utworzone. Stan taki, choć może być (przynajmniej częściowo) uzasadniony merytorycznie, to jednak funkcjonalnie i proceduralnie rodzi cały szereg problemów. Pokrywają się tu lub krzyżują różne kompetencje, a sfery wpływów organów terenowych — zarówno samorządowych, jak i wojewódzkich — są bardzo zamazane.

Najistotniejszą sprawą jest jednak to, że podział podstawowy dostosowany był

przede wszystkim do scentralizowanego, resortowego systemu zarządzania. Wprowadzony w 1975 r. (po wcześniejszych licznych zmianach)¹³ służył układom politycznym, realizował określone cele natury politycznej i podporządkowywał jednostki administracyjne ogniwom politycznym i politycznemu środkowi centralnemu¹⁴. Pociągało to za sobą zależności w ramach struktur

Ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, nr 18, poz. 95 z późn. zm.).

¹⁰Podstawowe zmiany do ustroju wniosła ustawa z 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji (Dz.U. 1989, nr 75, Poz. 444)

Nie sposób rozwijać tak szerokiego zagadnienia w ramach niniejszego artykułu. Są to już dziś powszechnie postrzegane fakty.

Ustawa z 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa (Dz.U. 1975, nr 16, poz. 91).

Podkreślono te aspekty wyraźnie we współczesnej literaturze. Z. Leoński pisał: "U podstaw dokonywanych zmian leżały idee polityczne zawarte w uchwale XVII Plenum KC PZPR z 12 V 1975 r. Wyrazem zaś prawnym tych idei była ustawa z 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa. [...] Myślą przewodnią nowego podziału terytorialnego [...] były idee [...] realizacji idei centralizmu demokratycznego". Trudno się zgodzić ze stwierdzeniem autora, że myślą przewodnią były "idee racjonalizacji"; Z. Leoński, *Podział terytorialny*, s. 416 i 417.

administracyjnych. Z powodu spłaszczenia podziału terytorialnego, powołania większej ilości mniejszych jednostek terytorialnych, dominował nad nim podział resortowy. Nie tylko umocniło to, ale i przyczyniło się do rozwoju systemu określanego mianem "Polski resortowej"¹⁵.

Samorząd terytorialny w 1990 r. został w tę właśnie siatkę terytorialną wtłoczony. Powołany został w gminie, bez zmiany podziału terytorialnego zarówno podstawowego, jak i podziału na województwa. Samorząd jednakże przywrócił gminie jej istotę, jej wspólnotowy charakter. Zyskując tę nową treść gmina ostała się jako najtrwalsza i podstawowa jednostka podziału terytorialnego. Gmina stanowić może załączek układu nowego wobec tego, co jeszcze nie zostało zmienione. Przeszkodą w rozwoju tego nie jest jednak bezpośrednio podział terytorialny. Określone wnioski trzeba przede wszystkim wyciągać z konfrontacji struktur dawnych i nowych, zakorzenionego głęboko systemu resortowego zarządzania a nową wizją zadań państwa. Wówczas niewątpliwie jako problem pierwszoplanowy wysunie się zasadnicza przebudowa starych struktur centralnej administracji rządowej. I to właśnie powinno być aktualnym, pilnym zadaniem, którego realizacja już jest bardzo spóźniona^{16j}. Bez tych zmian, bez zmian na tym najwyższym szczeblu, wprowadzanie reform w zakresie układów terytorialnych nie może dać oczekiwanych, pozytywnych rezultatów. Podział terytorialny będzie dopiero ich pochodną, zaś drogą dojścia może być tylko nowy charakter i nowy układ zadań państwa, które wyznaczają zakres i sposób organizowania centralnego aparatu. Na tym szczeblu administracja powinna być nastawiona przede wszystkim na wykonywanie zadań. Zadania gminy, ich charakter i zakres wyznaczają interesy lokalne. Ze zderzenia zadań publicznych (bo wszystkie należy traktować jako takie) określonych dla organów centralnych ze sferą interesów lokalnych można dopiero wyciągać wnioski, na jakiej przestrzeni i w jakich warunkach powinny być realizowane pozostałe zadania.

O ile pozycja gminy i sfera jej interesów jest już w dużym stopniu ugruntowana, o tyle teraz konieczne jest ustalenie tych zadań (i odpowiednich form ich realizacji), które powinny być podejmowane w skali ogólnokrajowej. Zadania te powinny być również wyznacznikiem odpowiednich struktur organizacyjnych na szczeblu centralnym¹⁷.

Przy konstruowaniu nowych podziałów i projektowaniu innych jeszcze struktur powinna jednakże - moim zdaniem - obowiązywać żelazna zasada niemnożenia szczebli podziału terytorialnego i podmiotów działających (nawet gdyby to były podmioty samorządowe). Rozwiązania strukturalne powinny bowiem wynikać z potrzeby realizacji zadań, a nie odwrotnie. Tak więc zadania i ośrodki (bez względu na rozwiązania organizacyjne) pozostają te same. Ich podział nie wzmacnia, lecz osłabia poszczególne podmioty. Ponadto, zwiększenie ilości różnych podmiotów łączy się automatycznie z poszerzaniem form wzajemnej informacji, współpracy i niezbędnych powiązań. Innymi słowy -

¹⁵ Wiązało się to także z określonym systemem gospodarczym, vide T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarkę*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990, w szczególności s. 11 i n.

¹⁶ Żaden z poprzednich dwóch rządów postkomunistycznych nie obejmował w swych programach założeń przebudowy administracji publicznej.

¹⁷ W tym w szczególności kierunku idą prace wymienianego wyżej Zespołu ds. Restrukturyzacji Administracji Publicznej.

chodzi o to, by sfera ta nie pochłaniała większości działań tych podmiotów (prawo Parkinsona).

IV. Nauka prawa administracyjnego w stosunkowo niewielkim zakresie zajmuje się teoretycznymi aspektami podziałów terytorialnych, choć problematyka ta stanowiła zawsze przedmiot jej zainteresowania¹⁸, szczególnie w kontekście dokonywania zmian ustrojowych. Bardzo cenne są zwłaszcza w tym zakresie materiały prac Komisji dla usprawnienia administracji publicznej z lat dwudziestych i trzydziestych¹⁹.

Jest też wiele istotnych problemów prawnych, wiążących się z problematyką podziału terytorialnego bezpośrednio lub pośrednio. Siatka terytorialna stanowi bowiem przestrzenną podstawę działania administracji, problem podziału łączy się więc ściśle z organizacją administracji, podziałem kompetencji, stopniem powiązań strukturalnych. Żadna reforma administracji, decentralizowanie lub centralizowanie zarządzania, powoływanie nowych organów administracji państwowej nie może pomijać istniejącej siatki terytorialnej. Zagadnień tych czasami nie da się nawet od siebie oddzielić. Wreszcie, wszystkie zmiany znajdują swój wyraz w regulacjach prawnych. Sposób przenoszenia określonych koncepcji na język aktów prawnych, głębokość ingerencji prawa itp. - wszystko to stanowi przedmiot badań i ma później istotny wpływ na powodzenie całej operacji.

Jednym z zagadnień porządkujących jest sprawa klasyfikacji podziałów terytorialnych. Nie ma bowiem jednej tylko siatki terytorialnej i chyba tylko złudzeniem byłoby założenie, że wszystkie działania administracji można sprowadzić do jednolitych ram przestrzennych. Z formalno-prawnego punktu widzenia wyodrębnia się trzy typy podziałów: podstawowy, pomocniczy i specjalny - przy czym nie są tu istotne same nazwy, bo w tym zakresie występują różnice zdań. Podobnie dyskusyjnym może być także to, jakim terminem objąć należy całość problematyki: czy posłużyć się terminem "podział administracyjny" czy "podział terytorialny"²⁰ - co jednak nie ma istotnego znaczenia.

Nazwę "podział podstawowy" (lub zasadniczy) należy odnieść do podstaw działalności administracji publicznej, organów rządowych i samorządowych, realizujących powszechne (w tym sensie podstawowe) zadania publiczne. "Pomocniczy" — jest podziałem służącym podziałowi podstawowemu. W tym znaczeniu można mówić o aktualnie istniejących dzielnicach większych miast i w pewnym stopniu także o rejonach. W tym ostatnim przypadku o tyle nie będzie to prawidłowe, że wprowadzając formalnie nie ma takiej odrębnej jednostki podziału terytorialnego, lecz organy rejonowe posiadają jednak kompetencje i stanowią samodzielną instancję w postępowaniu administracyjnym²¹.

¹⁸ Problematykę podziału terytorialnego zawierały wszystkie podręczniki prawa administracyjnego. Szczególnym zaś dowodem jest umieszczenie jej wśród podstawowych problemów *Systemu prawa administracyjnego*, vide LI, s. 366 i n.

¹⁹ *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie RM*, t. I, IV i V, Warszawa 1929, 1930, 1931. Autorzy opierali się także na materiałach opracowywanych w latach dwudziestych.

Z. Leoński i, *Podział terytorialny*, w: *System prawa administracyjnego*, t.1, 1977, s. 368 i n., 371 i cytowana tam literatura. S. Kasznica zamiennie używa terminów "administracyjny podział kraju" i "regionalny podział państwa" (tego drugiego jednak w kontekście podziału na województwa); S. Kasznica, *Polskie prawo administra-*-----, Poznań 1947, s. 53.

²¹ Vide ustawa z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. 1990, nr 21, poz. 123).

Zachodzi więc tu pewna fikcja (czy kamuflaż), ponieważ rejony formalnie nie stanowią samodzielnego szczebla w podziale terytorialnym i nie powinny wydłużać drabiny administracyjnej (w tym także proceduralnej), a zachować charakter pomocniczy

Szczególność znaczenia nabierają podziały specjalne, służące szczególnym zadaniom administracji państwowej. Są one wydłużeniem w terenie podziałów resortowych, a zatem ich istnienie jest w szczególności sposób powiązane ze strukturą rządową i jej zadaniami. Upraszczając nieco problem można przyjąć, że im więcej zadań publicznych skupionych jest w aparacie centralnym, a ich realizacja rozłożona jest przestrzennie (związana z terenem poprzez przedmiot administrowania), tym silniejsze są tendencje do ustanawiania obszarów specjalnych.

I tu rodzą się dwa problemy. Pierwszy z nich to problem przestrzenny - należy rozstrzygnąć, czy działalność ta mieści się w ramach podziału podstawowego, czy też jest tego typu (tzn. tak rozmieszczona przestrzennie), że trzeba dla niej tworzyć odrębne obszary działalności. Drugi, równoległy problem sprowadza się do tego, czy działalność ta może być sprawowana przez organy administracji ogólnej (określamy to jako administrację zespoloną), czy też wymaga powołania odrębnej organizacji (administracja niezespolona).

Na tym ostatnim tle (odrębności organizacyjnej) powstaje kolejna kwestia dotycząca wzajemnego stosunku przestrzeni podziału podstawowego i specjalnego, czyli kwestia stopnia wykorzystywania podziałów podstawowych do budowania podziałów specjalnych, unikania przecinania się granic jednostek podziału podstawowego²² oraz wzajemnego stosunku organów działających na różnych obszarach.

Przy podziałach specjalnych chodzi o obejmowanie na określonej przestrzeni wyodrębniających się przedmiotowo zagadnień, co może pozostawać w niezgodności z interesami lokalnymi i budowanymi na zasadzie charakteru obszaru i wspólności celów podziałów podstawowych. Podziały specjalne łączą się z tendencją do tworzenia większych przestrzennie jednostek (obejmują bowiem tylko jedno lub kilka wyspecjalizowanych zagadnień) w porównaniu z wielkością podziałów podstawowych, opartych na innych kryteriach i innej sferze zainteresowań.

Im więcej jest podziałów specjalnych (więcej wyodrębniających się przedmiotowo zagadnień), tym bardziej problematyczna staje się terenowa reprezentacja rządu przez wojewodę, ponieważ harmonizowanie polityki i koordynacja działań dokonywać się powinny w tym przypadku na szczeblu centralnym, między ministrami, w łonie Rady Ministrów, a nie na szczeblu terenowym.

Istniejące obecnie podziały specjalne wywodzą się z różnych okresów i służą różnym celom. W niektórych przypadkach są starsze od podziału podstawowego (np. siatka terytorialna administracji kolei), w innych wprowadzane są aktualnie w zależności od różnych potrzeb, np. delegatury Ministra Przekształceń Własnościowych²³, oddziały terenowe Agencji Własności Rolnej

²² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, s. 54.

²³ Ustawa z 13 VII 1990 r. o utworzeniu Urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Hz U. 1990, nr 51, poz. 229).

Skarbu Państwa²⁴ itp. Ponadto mamy do czynienia z wyodrębnionymi Lasami Państwowymi²⁵, organizacją parków narodowych²⁶ itd.

Także w tym zakresie największe komplikacje rodzą się w sposobie realizacji zadań, ponieważ podziały specjalne (czy specjalne tereny) obejmują najczęściej kilka jednostek podziału terytorialnego, najczęściej kilka województw. Na tym tle powstają określone konsekwencje na płaszczyźnie współdziałania z organami administracji ogólnej. Sytuacja taka prowadzi często do tego, że większość spraw rozwiązywana na danym terenie i z danym terenem związana (i mająca wpływ na jego rozwój) znajduje się poza zasięgiem terenowego organu administracji rządowej, który działa na danym terenie, jest odpowiedzialny za gospodarkę na danym obszarze i reprezentuje na nim władzę rządową. Zatem, przy coraz dalej idącej specjalizacji, pozycja wojewody może stać się problematyczna. Nie pozostaje to również bez wpływu na zakres działalności samorządu terytorialnego, bowiem pewne zagadnienia i pewne tereny (jak np. w przypadku lasów czy parków narodowych) wyłączone zostają spod ich zasięgu, a nawet możliwości oddziaływania.

V. Pierwsze ogólne zasady reformy podziału administracji w odniesieniu do gmin i powiatów sformułowane zostały w 1931 r. w cytowanych już *Materiałach Komisji dla usprawnienia administracji publicznej*²⁷. Mimo upływu lat i zmiany warunków, - szereg zawartych tam założeń ma stale swoją wartość, gdyż i wówczas Państwo Polskie stało przed koniecznością przeprowadzenia reformy podziału administracyjnego kraju. Zasadnicza różnica polega jednak na tym, że w latach trzydziestych chodziło głównie o unifikację różnych podziałów, znacznie zróżnicowanych po okresie zaborów w poszczególnych częściach państwa. Dziś obowiązuje podział jednolity dla całego państwa, a podstawowym celem jest jego dostosowanie do nowych założeń ustrojowych. Jeśli natomiast chodzi o niektóre zasady, to zachodzi tu wiele podobieństw.

Za podstawową zasadę i cel reformy uznano dostosowanie terytorialnych podstaw działania administracji do jej nowych zadań i do roli, jaką poszczególnym Podmiotom administracji wyznaczono w ustroju polskiej administracji publicznej²⁸. Równorzędnym założeniem jest tworzenie takich jednostek, które zdolne będą do wykonywania nałożonych na nie zadań i obowiązków. To kryterium "zdolności administracyjnej" - zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej - odgrywa dużą rolę w reformowaniu podziału terytorialnego²⁹.

Jedną z podstawowych zasad ustroju polskiej administracji publicznej okresu międzywojennego było terytorialne zespolenie administracji rządowej z samorządową. Oznaczało to, że każda z jednostek administracyjnych stanowiła zarazem jednostkę samorządu terytorialnego. Taką zasadę wyrażała także Konstytucja Marcowa. Niewątpliwie jednak dla samorządu terytorialnego sprawa podziału terytorialnego miała szczególne znaczenie, ponieważ uważa-

Ustawa z 19 X 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi oraz o zmianie niektórych ustaw (Uz.U. 1991, nr 107, poz. 646).

²⁵ Ustawa z 8 IX 1991 r. o lasach (Dz.U. 1991, nr 191, poz. 444).

²⁶ Ustawa z 16 X 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 1991, nr 114, poz. 492).

²⁷ Vide w szczególności *Materiały Komisji ...*, t.V - *Podział administracyjny państwa. Wnioski Komisji, Warszawa 1931*.

²⁸ *Ibidem*, s. 14, 16 i 18.

²⁹ *Ibidem*, 8.15.

no, że "w swoim ustroju i działalności w daleko większym stopniu uzależniony jest od podstaw terytorialnych niż administracja rządowa"³⁰. Kwestię zakresu terytorialnego wiązano ze "zdolnością administracyjną". Przyjmowano, że "zdolność do wykonywania zadań administracji publicznej przez jednostkę samorządową jest uzależniona od jej podstawy terytorialnej, skąd samorząd czerpie środki finansowe na pokrycie swoich wydatków i gdzie znajduje niezbędny dla pracy w samorządzie element społeczny"³¹.

Podniesiony został problem wzajemnego stosunku wielkości jednostki podziału do gospodarczej zdolności podejmowania zadań samorządowych. Równomierny podział terytorialny nie zapewnia jeszcze równomiernej zdolności gospodarczej i organizacyjnej. Nierównomierność zaś utrudnia unifikację ustawodawstwa administracyjnego³².

Po raz pierwszy też w literaturze polskiej odwołano się do zasad racjonalnej organizacji terytorialnej. Organizacja powinna być uzasadniona konkretnymi potrzebami i dostosowana do zadań właściwych dla danej jednostki terytorialnej³³, powinna stanowić formę możliwie najbardziej ekonomiczną w danych warunkach. Tych kryteriów nie brano pod uwagę przy reformach przeprowadzanych w okresie po II wojnie światowej.

VI. Dyskusji nad nowym podziałem terytorialnym kraju nie zaczyna się zatem od czystej karty. Historia, doświadczenia, nauka już ją zapisały. Nakazują one przede wszystkim wielką rozwagę przy podejmowaniu jakichkolwiek decyzji w tym zakresie.

Podjęte też zostały szeroko zakrojone prace koncepcyjne³⁴. Zagadnienie zmian podziału terytorialnego jest jednym z najtrudniejszych zagadnień administracji państwowej. W przypadku administracji Polski musi łączyć się ze zmianą systemu resortowego w administracji centralnej. Istnieją więc dodatkowe jeszcze uwarunkowania jej skuteczności i poprawności. Chodzi w pewnym sensie o przebudowę jednocześnie dwóch filarów struktury administracyjnej: struktury centralnej i terenowej. Skoro zmiany w obu tych strukturach są nieodzowne, to w pierwszej kolejności cały wysiłek skierować trzeba na właściwe ich przygotowanie: ustalenie etapów przebudowy i kolejności zmian, przygotowanie pracowników wszystkich szczebli administracji państwowej, rządowej i samorządowej, a także administracji specjalnej, wreszcie - wypracowanie szczegółowej procedury działania. Trzeba sobie bowiem wyraźnie powiedzieć, że nie opanowaliśmy jeszcze jednej z trudnych sztuk "zarządzania zmianą", wiedzy szeroko rozwiniętej w krajach zachodnich³⁵, a dotychczasowa praktyka nie może napawać optymizmem.

³⁰ Ibidem, s. 18 i 19: "Administracja samorządowa przeciwnie, jest co do swych zadań i co do środków materialnych, jakimi na przeprowadzenie tych zadań rozporządzać może, ściśle uzależniona od materialnej podstawy swego działania. [...] od wielkości terytorium jednostki samorządowej zależy w znacznym stopniu jej zasobność w środki gospodarcze, a także w niezbędny do pracy w samorządzie element społeczny, a to znów decyduje o zdolności danej jednostki do wykonywania ciężących na niej obowiązków".

³¹ Ibidem, s. 19.

³² Ibidem, s. 24 i 27.

³³ Ibidem, s. 27-31.

³⁴ Mowa tu o Zespole do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa (pod przewodnictwem Jerzego Sulimierskiego) powołanego zarządzeniem nr 11 Prezesa Rady Ministrów z 15 III 1991 r. oraz biuletynach wydawanych przez ten Zespół.

³⁵ Mowa tu o dyscyplinie w zakresie nauk o zarządzaniu nazywanej "Management of Change"; vide *Management of Change in Government*, ed. Arne F. Leemans, 1976.

Koszty zmian są nieuniknione. Trzeba więc w każdej sytuacji odpowiedzieć sobie jasno na pytanie, czy korzyści osiągnięte z przeprowadzenia którejkolwiek ze zmian przewyższą te niekorzystne skutki, jakie musi pociągać za sobą zmiana istniejącego stanu, obrosłego już pewną praktyką i rutyną. Przy czym - rzecz jasna - nie chodzi tu tylko o koszty w sensie materialnym.

Nad wszystkim zaś powinna górować świadomość, że generalnie chodzi o zmianę ustroju. Wprowadzane zmiany struktur terytorialnych i organizacyjnych powinny być tak dojrzałe, by stanowiły trwałe podwaliny funkcjonowania nowej administracji i gwarantowały stabilność rozwiązań podstawowych.

REFLECTIONS ON SPATIAL ARRANGEMENT OF ADMINISTRATION AND ITS CONSEQUENCES FOR ADMINISTRATIVE ACTIVITIES

S u m m a r y

The science of administrative law has not yet elaborated the concept of region or regionalization. From the perspective of that science, the problem is reduced to the territorial division of the state, which division determines the spatial range of activities of public administration, governmental as well as local.

On the other hand, creating a territorial network, subordinated to the needs of administration and being of formal character, is always a form of interference in a given environment. Such an action brings about further effects, both legal and factual. In consequence, it may either create better conditions for development, or destroy the existing structures.

The changes in the administrative structure of the state have been implemented only at the basic level, i.e., at the level of a commune. However, the introduction of local government has not changed the existing structures. Presently, changes should be introduced at the level of governmental administration. The starting point for such changes should be the determination of a new character and a new division of tasks.

³⁶ *Materiały Komisji...*, s. 91. Reforma podziału terytorialnego w 1975 r. dokonana została bez jakiegokolwiek rachunku ekonomicznego, zarówno co do kosztów jej przeprowadzenia, jak i oceny ekonomiczności nowo przyjętych układów terytorialnych i nowych struktur organizacyjnych. Pochłonęła ona ogromne sumy pieniędzy, a koszty społeczne są odczuwalne do dnia dzisiejszego.