

I. ARTYKUŁY

TERESA RABSKA

ADMINISTRACJA SAMORZĄDOWA I RZĄDOWA (NOWY MODEL ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ?)

1. Ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym przywróciła sens prawny pojęciu „samorządu”¹. Pomimo głosów krytycznych odnoszących się do tej ustawy (nie zawsze chyba w pełni uzasadnionych), jak i wypowiedzi wskazujących na potrzebę jej zmiany, faktem jest, że ustawa ta powołała do życia nowy podmiot prawa, sprawujący samodzielnie zadania administracji państwowej. W stosunku do minionego, ponad czterdziestoletniego okresu obowiązywania „zasady jednolitej władzy w terenie”, stanowi to ogromny przewrót — i to nie tylko w znaczeniu polityczno-ustrojowym, lecz także prawnym. Oceniając ustawę w tych kategoriach przyznać trzeba, iż stanowi ona wielkie i trwałe osiągnięcie; położyła bowiem podwaliny pod nowy ustrój administracji państwowej, zasadniczo odmienny od poprzedniego i jest punktem wyjścia do kształtowania dalszych rozwiązań instytucjonalno-ustrojowych na tym polu. Zmiany te, wraz z zasadą samorządności terytorialnej, zyskały rangę konstytucyjną w drodze przyjętej równocześnie noweli do Konstytucji².

Wartości tych nie może umniejszać dyskusyjność poszczególnych rozwiązań. Można np. postawić pytanie, czy ustawa samorządowa uregulowała już wszystkie elementy nowego ustroju administracji lokalnej, albo czy uregulowała je do końca w sposób prawidłowy, zapewniający właściwe jej funkcjonowanie? Sądzę jednak, że nie można było

¹ Ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95; zm.: Dz. U. 1990, nr 34, poz. 166; nr 43, poz. 253; nr 89, poz. 518 — zwana dalej ustawą samorządową.

² Ustawa z 8 III 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 94.

oczekiwać idealnych i kompleksowych rozwiązań w problematyce tak złożonej, jak zmiana funkcjonowania administracji państwowej, w pojedynczym akcie prawnym, tym bardziej, że formalne wprowadzenie administracji dwutorowej: rządowej i samorządowej, jest trudnym i długotrwałym zabiegiem reformatorskim. Nie można też zapominać, że przebudowa administracji lokalnej dokonuje się w warunkach prawie nie zmienionej struktury administracji centralnej³. Fakt ten na ogół nie jest dostatecznie dostrzegany i raczej niewiele mówi się o strukturach naczelnych organów administracji państwowej, a przecież jednym z celów powołania samorządu było zainaugurowanie przebudowy całego, silnie zbiurokratyzowanego i niepodatnego na zmiany aparatu administracyjnego. Wprowadzenie zaś w życie ustawy samorządowej uzależnione było (i jest nadal) w dużym stopniu właśnie od administracji centralnej i od stanu prawa w ogóle, a zwłaszcza od przepisów obowiązujących w administracji. Szczególnie na tym tle rysuje się wiele zastrzeżeń i powstają problemy, które przysyłają zasadnicze sprawy ustrojowe. Stan taki może tworzyć bariery utrudniające prawidłowy rozwój samorządowych instytucji prawnych.

2. Obecnie nie toczy się już fundamentalnych sporów teoretycznych dotyczących istoty prawnej samorządu, co miało miejsce jeszcze na początku XX w., a także w obfitej w tym zakresie polskiej literaturze prawniczej z lat dwudziestych i trzydziestych⁴. Okazuje się, że instytucja samorządu jest tak głęboko zakorzeniona w świadomości prawników, iż nie ma potrzeby ponownego teoretycznego jej konstruowania. Jest swoistym fenomenem, że w celu jej restytuowania wystarczyło po prostu odwołać się do dawnych wzorów, mimo tego, iż instytucja ta w całym okresie powojennym była albo przemilczana, albo przeinaczana, a w praktyce brutalnie pogwałcona przez powoływanie quasi-samorządów.

Zawarta w ustawie koncepcja samorządu nie tylko nawiązuje do tradycji polskiej, lecz spełnia jednocześnie wymogi stawiane samorzą-

³ Podstawowe zręby rozbudowanego naczelnego aparatu administracji państwowej, dostosowanego do potrzeb państwa scentralizowanego, nie zostały zmienione. Stan ten utrudnia wprowadzanie reform zarówno w sferze administracji ogólnej, jak i w sferze gospodarki. Resortowy system zarządzania daje o sobie znać w praktyce do dnia dzisiejszego.

⁴ Przedwojenna literatura z zakresu nauki prawa administracyjnego, dotycząca teorii samorządu, posiadała bardzo wysoką rangę. Należałoby tu wymienić w szczególności trzech autorów: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928; J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926; H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.

dowi terytorialnemu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego⁵. Zbieżność uregulowań naszej ustawy z założeniami i postanowieniami Karty potwierdza tylko to, że formułowana w tej ustawie idea samorządności lokalnej w swej istocie oznacza powrót do klasycznych rozwiązań, nieobcych naszej nauce prawa. Można by się było pokusić zwłaszcza o porównanie art. 3 (dotyczącego koncepcji samorządu terytorialnego) oraz art. 4 (dotyczącego zakresu działania samorządu) Europejskiej Karty z odpowiednimi postanowieniami polskiej ustawy samorządowej⁶.

W krótkim artykule nie sposób zanalizować poszczególnych cech charakterystycznych dla polskiej koncepcji samorządu. Byłoby natomiast przydatne, aby na bazie obowiązujących uregulowań prawnych otworzyć dyskusję nad innym jeszcze problemem, a mianowicie: czy i w jaki sposób ustawowa koncepcja samorządu terytorialnego zespolona została z koncepcją funkcjonowania administracji państwowej, również znajdującej przecież swój wyraz w ustawodawstwie? Zagadnieniu temu nie poświęca się chyba dostatecznej uwagi, a ma ono — jak sądzę — istotne znaczenie w warunkach budowania nowego ustroju państwa. Należałoby przy tym zaznaczyć, że nie chodziłoby tu o analizę poszczególnych rozwiązań prawnych, o konkretne prawa i obowiązki poszczególnych organów względem siebie (mimo że decydują one później o ostatecznym kształcie ustroju administracyjnego), lecz przede wszystkim o rozważenie, czy w świetle obowiązujących podstawowych aktów prawnych można zarysować jakąś ogólniejszą koncepcję?

3. W nauce prawa przyjęto, że samorząd jest częścią administracji państwowej (publicznej), a także jej szczególną formą charakteryzującą się tym, że sprawy publiczne wykonywane są samodzielnie. Pogląd taki w zasadzie nie budził dyskusji. Nie upatrywano różnic w przedmiocie administrowania; samorząd realizował zadania administracji państwowej (publicznej) w sposób samodzielny dysponując tymi samymi środkami, co administracja państwowa, tzn. władztwem administracyjnym. Podstawowa różnica wynikała z odrębnej od Państwa podmiotowości praw-

⁵ Mowa tu o Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego uchwalonej przez państwa członkowskie Rady Europy w Strasbourgu w 1989 r.

⁶ Art. 3 ust. 1 Karty brzmi: „Samorząd terytorialny oznacza prawo i rzeczywistość zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych ustawą, do regulowania i zarządzania — na ich wyłączną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców — zasadniczą częścią spraw publicznych”; art. 4 ust. 2: „Społeczności lokalne mają — w zakresie określonym ustawą — pełną swobodę działania w każdej dziedzinie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych podmiotów władzy”. Prawie identyczne — w sensie prawnym — uregulowania zawierają art. 1, 2 i 6 ustawy samorządowej.

nej samorządu i w tym sensie przeciwstawiano samorząd Państwu. W związku z tym samorząd, jako osoba prawna (związek publicznoprawny), korzystał z odpowiedniej ochrony sądowej⁷. W rozwiązaniach ustrojowych prowadziło to do dwutorowości administracji państwowej: istnienia administracji rządowej (nazywanej także państwową, w przypadku przyjęcia administracji publicznej jako kategorii nadrzędnej) oraz administracji samorządowej sprawowanej w imieniu społeczności lokalnej i na jej odpowiedzialność⁸.

Ten bardzo ogólnie naszkicowany model dualizmu administracji w zasadzie znajduje odzwierciedlenie w aktualnie obowiązującym ustawodawstwie. Na podstawie poszczególnych postanowień aktów prawnych, poczynwszy od znowelizowanej Konstytucji, zarysowuje się koncepcja administracji państwowej, z organami administracji rządowej i samorządowej, chociaż nie we wszystkich jeszcze szczegółach dostatecznie klarowna i spójna. Istnieje jeszcze wiele wątpliwości odnośnie do zasad nowego ustroju administracji państwowej oraz wzajemnych relacji między samorządem a administracją rządową, można jednak stwierdzić, że rozpoczęła się już faktycznie budowa zupełnie nowej struktury administracyjnej.

Odrębności formalno-prawne tych dwóch układów administracji są bardzo wyraźne. Poza odrębnością podmiotową, przejawiają się one w sytuacji majątkowej samorządu (wyodrębnienie mienia komunalnego)⁹, w stosunkach służbowych (wydzielenie odrębnej prawnie grupy pracowników samorządowych)¹⁰, a także w szczególnej ochronie sądowej

⁷ Za głównego zwolennika tej teorii należy uważać T. Bigo, *Związki publicznoprawne*, zwłaszcza s. 140 i n. W pewnych punktach odmiennego zdania jest J. Panejko, por. polemikę na ten temat T. Bigo, *ibidem*, s. 127 i n.

⁸ Por. w szczególności M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, cz. 1, Poznań 1949, s. 52 i n.; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 1977, w szczególności s. 327.

⁹ Każdy z elementów prawnego wyodrębnienia wymaga szczegółowej analizy, jednakże w tym miejscu można tylko wskazać na główne podstawy prawne: w przypadku mienia komunalnego — art. 43 - 50 ustawy samorządowej, ustawa z 10 V 1990 r., przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990, nr 32, poz. 191; zm. Dz. U. 1990, nr 43, poz. 253 oraz nr 92, poz. 541), a także art. 46 Konstytucji.

¹⁰ Por. ustawę z 22 III 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. 1990, nr 21, poz. 124, art. 1: „Ustawa określa status prawny pracowników, zwanych dalej pracownikami samorządowymi, zatrudnionych w urzędach gminy, jej jednostkach pomocniczych, związkach komunalnych [...], biurach sejmików samorządowych i innych określonych w przepisach jednostkach administracyjnych gminy”.

(ustanowienie sądu administracyjnego gwarantem samodzielności gminy) W.

Tę nową sytuację określa szereg aktów prawnych. Interesującego nas zagadnienia dotyczą przede wszystkim art. 42^a i 43 Konstytucji. Z przyjętego punktu widzenia interpretacja zawartych w nich postanowień mogłaby iść w następującym kierunku: ustanawiają one dwa sposoby administrowania, a podstawowym kryterium ich wyodrębnienia jest zasięg terytorialny. I tak, w województwie organem administracji rządowej jest wojewoda (art. 42^a Konstytucji), a w gminie „podstawową formą organizacji życia publicznego” jest samorząd terytorialny (art. 43 Konstytucji).

Powyższe artykuły wyrwane zostały z kontekstu większych całości. Gdy jednak uwzględni się ogólną konstrukcję Konstytucji (w jej obecnym stanie) oraz podział materii między poszczególne części ustawy zasadniczej, to wówczas zarysuje się inny podział, a mianowicie: na „rząd i administrację” (rozdział 5) z jednej strony i „samorząd terytorialny” (rozdział 6) z drugiej, przy czym w tym układzie wojewoda zaliczony został do grupy „rząd i administracja” (zob. ostatni artykuł w rozdziale 5). Powstaje więc pytanie: w jakim stopniu podział ten został wprowadzony świadomie i z jakimi skutkami prawnymi? Można przyjąć, że układ taki jest wynikiem niezbędnych zmian Konstytucji, że jest to przede wszystkim kwestia przyjętej techniki legislacyjnej i wynika z formalnej konstrukcji, która narzucona została przez pierwotny tekst Konstytucji. W miejsce rozdziału o systemie rad narodowych, który to system obejmował wszystkie stopnie podziału terytorialnego, wprowadzono bowiem rozdział o samorządzie terytorialnym — powołanym tylko w gminach. W konsekwencji tego zabiegu postanowieniami dotychczasowego rozdziału o naczelnym organie administracji państwowej objęto również wyższy szczebel podziału terytorialnego, tzn. województwo, w którym samorząd nie został powołany.

Nie wydaje się jednak, aby tłumaczenie takiego stanu rzeczy przyczynami wynikającymi z prowizorium techniki legislacyjnej było tu wystarczającym uzasadnieniem, zwłaszcza w odniesieniu do aktu tej rangi co Konstytucja. Nie można wykluczyć, że tego rodzaju podział materii konstytucyjnych nie będzie pociągał za sobą skutków prawnych. W każdym razie dyskusyjną może być sprawa klasyfikacji podmiotów administracji i ich kwalifikacji prawnej. Można by na przykład postawić pytanie (co prawda wykraczające nieco poza temat podstawowy), jaka jest — w obliczu zaproponowanych nowych podziałów — pozycja

¹¹ Zasadę sądowej ochrony samodzielności gminy ustanawia Konstytucja (art. 44 ust. 2) oraz ustawa samorządowa (art. 2 ust. 3, art. 98 i n.). Postępowanie w tych sprawach reguluje bliżej k.p.a. (Dz. U. 1990, nr 34, poz. 201).

prawna ministra? Czy jest on członkiem „rządu”, czy też „organem administracji państwowej” (tj. częścią „administracji”) i czy podział taki jest w ogóle możliwy i uzasadniony?

Pytań tego rodzaju rodzi się więcej. Można je stawiać odnośnie do samego pojęcia „administracja” i jego zakresu, jego stosunku do używanych w tym samym akcie prawnym pojęć „administracja rządowa” i „samorząd terytorialny”, a także „administracja państwowa”¹². Rozstrzygnięcie tego zagadnienia nie pozostanie bez znaczenia dla struktury aparatu administracji, ponieważ pośród wielu organów powołany został również „minister do spraw administracji”¹³. Ma to więc istotne znaczenie dla ustalenia jego (także podmiotowego) zakresu działania.

Poruszone wyżej kwestie mają także wpływ na kształtowanie się prawnej koncepcji samorządu terytorialnego. Konstytucyjny podział materii może rodzić wątpliwości wynikające także z braku jednoznaczności stosowanych pojęć. Wyjaśnienia wymaga zagadnienie, czy ustawodawca zalicza samorząd do administracji, czy ma on stanowić odrębną część administracji, czy też — wobec wydzielenia postanowień dotyczących samorządu terytorialnego — intencją ustawodawcy było stworzenie „czwartej władzy”, która miałaby działać na szczeblu gminy. Nasuwają się w tym miejscu pewne skojarzenia z konstytucjami przedwojennymi. Obecny sposób uregulowania, rozpatrywany w kontekście art. 5 Konstytucji (rozdział 1 — *Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego*)¹⁴, sugerowałby związek z Konstytucją Marcową z 1921 r.¹⁵, w mniejszym zaś stopniu ze sposobem uregulowania przyjętym w Konstytucji Kwietniowej z 1935 r. Ta ostatnia przyjęła w tym zakresie dość jednoznaczny model: w rozdziale X (*Administracja państwowa*) znalazło się postanowienie, że „administrację państwową sprawują: a) administracja rządowa, b) samorząd terytorialny, c) samorząd gospodarczy”¹⁶.

Niektóre z zasygnalizowanych wyżej wątpliwości znajdują pewne

¹² Spośród nowych aktów prawnych pojęcie „administracja państwowa” dla określenia sytuacji ogólnych stosuje ustawa z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz. U. 1990, nr 21, poz. 123 — zob. np. art. 9, 51 i in.

¹³ Art. 43 ust. 2 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, art. 45 te samej ustawy (ustalający zadania tego ministra) oraz następne.

¹⁴ Mowa tu o nowym art. 5 Konstytucji, wprowadzonym ustawą z 29 XII 1989 r., Dz. U. 1989, nr 75, poz. 444, którego treść jest następująca: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”. Artykuł ten wyprzedził powołanie samorządu terytorialnego, a z treści jego nie wynika jednoznacznie, że samorząd ma być częścią administracji.

¹⁵ Należałoby wskazać na następujące artykuły Konstytucji Marcowej: art. 3, 65, 66, 67, 68 i 69.

¹⁶ Art. 72 ust. 2 Konstytucji Kwietniowej.

wyjaśnienie przy analizie treści poszczególnych postanowień Konstytucji, bowiem wprowadzane w niej zmiany — jak można sądzić — idą we właściwym kierunku. Znajduje to przede wszystkim wyraz w uregulowaniach dotyczących kompetencji Rady Ministrów, które w art. 41 pkt 11 zostały dostosowane do nowej struktury w ten sposób, iż według obecnej wersji Rada Ministrów kieruje „pracą terenowych organów administracji rządowej”. Poprzednio „kierowanie” to dotyczyło pracy „terenowych organów administracji”, a więc całej administracji — bez jakichkolwiek jej podziałów czy wydzielenia spod kierownictwa jakiegokolwiek jej części. Zmiana jest więc jednoznaczna: spod kierownictwa Rady Ministrów wyłączony został samorząd terytorialny.

Powyższe rozwiązanie okazało się jednak połowiczne, nie zmieniono bowiem treści kolejnego artykułu (art. 42) odnoszącego się do ministrów. Ministrowie nadal „kierują określonymi działami administracji państwowej”, staje się więc niejasne, jak w nowym układzie należałoby rozumieć pojęcie „dział administracji państwowej”, kojarzące się z resortowym podziałem zadań i resortowym systemem zarządzania. Nasuwa się pytanie, czy i w jakim stopniu pojęcie to odnosi się do spraw będących w kompetencji samorządu? W zależności od odpowiedzi na to pytanie należałoby odpowiednio uregulować zakres działania ministra, albowiem Rada Ministrów i minister nie mogą pozostawać w różnej sytuacji w stosunku do samorządu. W obecnym układzie zestawienie dwóch powoływanych wyżej postanowień (art. 41 pkt 11; art. 42) wskazuje wyraźnie na poważne niedociągnięcia legislacyjne. Są to właśnie te obszary prawa, które czekają dopiero na wypracowanie ostatecznych koncepcji pojęciowych i przeniesienie ich następnie do języka aktów prawnych. Dotyczy to także stosowanej terminologii.

Wypracowanie ogólnego modelu administracji nie jest wyłącznie sprawą teoretyczną, rzutuje on bowiem na całe ustawodawstwo ustrojowe, dotyczące zarówno samorządu, jak i administracji w ogóle. Nieuporządkowanie koncepcyjne i brak jednolitych rozwiązań prowadzi do niespójności systemu prawnego. Powodować może także istotne konsekwencje w postaci wadliwego funkcjonowania organów samorządowych. Skutki takiego stanu rzeczy dają już zresztą znać o sobie, czego przykładem jest sposób uregulowania podziału kompetencji (a więc przedmiotu administracji) pomiędzy organami samorządowymi gminy a administracją rządową. Najbardziej „konfliktogenną” okazała się bowiem ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych między organami gminy a organami administracji rządowej¹⁷.

¹⁷ Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz. U. 1990, nr 34, poz. 198.

Ustawa ta, uchwalona dwa miesiące po ustawie samorządowej i wykazująca w stosunku do niej wiele sprzeczności (począwszy od sposobu ustalania zakresu działania gminy), ujawniła wyraźnie niespójność całego systemu¹⁸.

Niezgodność założeń polega na tym, że ustawa samorządowa (art. 6) przekazywała gminie całość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, z wyłączeniem tych, które zastrzeżone zostały dla innych podmiotów (kompetencja ogólna oparta na zasadzie klauzuli generalnej z enumeracją negatywną)¹⁹. Natomiast ustawa o podziale zadań i kompetencji ustawowych. W ten sposób do zakresu działania gminy zaliczona została nie enumeratywnym wyliczeniu zadań i kompetencji gminy (zasada enumeracji pozytywnej). Oznacza to, że gmina może podejmować tylko te działania, które zostały wyraźnie wymienione w postanowieniach ustawowych. W ten sposób do zakresu działania gminy zaliczona została tylko część zadań i kompetencji należących poprzednio do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 1 i 3 ustawy kompetencyjnej) oraz — w niewielkim zakresie — zadania i kompetencje należące dotychczas do wojewódzkich rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego (art. 2 i 4 tejże ustawy), przy czym jedynie część z nich w charakterze zadań własnych (art. 1 i 2), a pozostałe jako zadania zlecone (art. 3 i 4).

Ustawa samorządowa zawiera ponadto (w formie przykładowej) wyliczenie zadań własnych gminy (art. 7). Postanowienia tego artykułu mają wielostronne znaczenie, istotne zwłaszcza dla ustalenia pozycji prawnej gminy w administracyjnym systemie państwa²⁰, przesądzają bowiem o przynależności pewnych grup zadań do podstawowych obowiązków gminy, charakteryzują ogólnie zakres działania gminy oraz wyznaczają linię podziału zadań między administracją rządową a samorządową. Wynikałoby z tego, że przynajmniej te sprawy, które zostały w tym artykule ustawy wyliczone, nie powinny być zastrzeżone na rzecz innych organów (granice enumeracji negatywnej). Jednakże i ten układ został w pewnym sensie naruszony przez przepisy ustawy

¹⁸ Ustawa ta, na skutek zawartego w niej wyliczenia zadań i kompetencji gminy, wywołała w praktyce konflikty i zniosła w zasadzie możliwość sądowego dochodzenia praw przez gminę.

¹⁹ Problematyka prawna samorządu oraz ogólne kwestie zasad określania kompetencji przedstawione zostały bardzo przejrzyście w pracy S. Kasznicy, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, w szczególności s. 63 i n., 191 i n.

²⁰ Za swego rodzaju akademicki można uznać spór o to, czy o pozycji samorządu terytorialnego decydują jego zadania, czy też środki finansowe, jakimi dysponuje?; por. T. Rabska, *Ile zadań tyle samorządu*, *Życie Gospodarcze* 1990.

o podziale zadań i kompetencji²¹. Pilną sprawą jest zatem przyjęcie jednolitego kryterium podziału zakresów działania administracji samorządowej i rządowej, zgodnego z istotą prawną samorządu, i uporządkowania na tej podstawie całego prawa materialnego.

4. Ustanowienie instytucji samorządu w podstawowej jednostce podziału terytorialnego, jaką jest gmina, związane było — co już wyżej zaznaczono — z całkowitą likwidacją dotychczasowego systemu administracji terenowej, a więc nie tylko w gminie, ale i w województwie. Dla pełnego urzeczywistnienia tych zasadniczych przemian wydana więc być musiała, oprócz samorządowej, jeszcze jedna ustawa. Rolę tę „Jednostką zasadniczego podziału terytorialnego dla wykonywania jej”²² Dla struktury administracji lokalnej ustawa ta ma równie istotne znaczenie, jak ustawa samorządowa, można więc przyjąć, że dopiero oba te akty łącznie stanowią swego rodzaju małą konstytucję administracji lokalnej (oczywiście przy założeniu, że samorząd jest częścią administracji państwowej).

Postanowienia ustawy o administracji rządowej rozwijają w znacznym stopniu — bardzo skąpe w tym zakresie — uregulowania zmienionej Konstytucji. W swym podstawowym założeniu bliższe są koncepcji podziału administracji państwowej i dość konsekwentnie operują pojęciem administracji rządowej i organu administracji rządowej. Ustawa ta otwiera więc nowy etap w kształtowaniu się ustawodawstwa dotyczącego ustroju administracji i stanowi jakiś punkt wyjścia do dyskusji nad nowym modelem administracji.

Dla rozważanych w niniejszej pracy zagadnień istotne znaczenie ma art. 49 ustawy, w którym czytamy, iż „Jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego stopnia podstawowego są gminy” (ust. 1) oraz że „Jednostką zasadniczego podziału terytorialnego dla wykonywania administracji rządowej jest województwo” (ust. 2). Wysuwam na plan pierwszy właśnie te postanowienia, ponieważ w obowiązującym ustawodawstwie są to jedyne przepisy ogólne dotyczące podziału terytorialnego, na podstawie którego buduje się odpowiednio siatkę organi-

²¹ Na przykład: ustawa o podziale zadań i kompetencji przekazuje organom gminy wyłącznie kierowanie działalnością przedszkoli, podczas gdy ustawa samorządowa (art. 7) przesądza, iż sprawy oświaty — w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych — stanowią zadania własne gminy.

²² Ustawa z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz. U. 1990, nr 21, poz. 123 — cyt. dalej jako ustawa o administracji rządowej.

zacyjną²³. Art. 1 tej ustawy wylicza więc organy powołane do wykonywania „zadań administracji w terenie”. Są to: wojewodowie i podporządkowane im organy — jako organy administracji ogólnej; terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom — jako organy administracji specjalnej; organy gminy działające w ramach zadań zleconych.

Powyższe postanowienia potwierdzają zatem istnienie dualizmu administracji państwowej „w terenie”, przebiegającego poziomo, po linii podziału terytorialnego. Równocześnie jednak trzeba stwierdzić, że podział ten został naruszony postanowieniami tej samej ustawy (o administracji rządowej). Dużym zaskoczeniem było bowiem ustanowienie w niej rejonów i rejonowych organów rządowej administracji ogólnej (rozdział 6) wraz z przekazaniem im dość szerokiego zakresu zadań i kompetencji należących dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i wojewódzkiego (art. 36 ustawy o administracji rządowej; art. 5 i 6 ustawy o podziale zadań i kompetencji). Organ terenowy potraktowany tu został jak odrębna instancja administracyjna, w stosunku do której organem wyższego stopnia — w rozumieniu k.p.a. — jest wojewoda²⁴.

Odnotować przy tym należy wewnętrzną niespójność samej ustawy, w której w rozdziale dotyczącym podziału terytorialnego rejon określa się jako „pomocniczą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego dla wykonywania administracji rządowej, tworzoną przez ministra do spraw administracji” (art. 49 ust. 2 i art. 36 ust. 2 ustawy o administracji rządowej). A przecież — biorąc pod uwagę zadania — jest to odrębny szczebel administracji rządowej. W konsekwencji został więc naruszony układ gmin i część spraw publicznych o znaczeniu lokalnym została gminom odebrana. Tak więc rejon administracyjny i jego organ — powołane co prawda w drodze ustawy, lecz wbrew założeniom ustawy o samorządzie terytorialnym i bez podstaw konstytucyjnych — powodują zwiększenie się sfery działania administracji rządowej i tym samym naruszenie relacji między administracją samorządową a rządową²⁵. Nie wydaje się też, aby ustanowienie rejonów było właściwą drogą do budowania w przyszłości powiatów i trzystopniowego podziału terytorialnego kraju — również i z tego względu, że celowość przeprowadzania

²³ Postanowienia odnośnie do gminy jako jednostki terytorialnej zawiera ustawa samorządowa (art. 4 i 5).

²⁴ Art. 3 ust. 2 pkt 1 k.p.a.

²⁵ Pomijam tu argumenty za powołaniem rejonów oraz poglądy wskazujące na słabe przygotowanie nowo powołanych gmin do przejęcia spraw lokalnych. Jest to inna płaszczyzna dyskusji. Natomiast z punktu widzenia prawnego — jest to niezgodne z Konstytucją i ustawową koncepcją samorządu.

w obecnych warunkach dalszych głębokich zmian terytorialnych i organizacyjnych jest sprawą bardzo dyskusyjną.

Z drugiej strony — także w organizacji samorządu wyrastają struktury ponadgminne. Już ustawa samorządowa powołała sejmik samorządowy jako reprezentację gmin z obszaru województwa (art. 76 ust. 1). Trzeba tu jednak podkreślić zasadniczą różnicę: sejmik nie jest organem administracyjnym i wykonywanie przezeń określonych zadań nie jest związane z władztwem administracyjnym. Jeśli zaś chodzi o stosunek do administracji rządowej, to rolą sejmiku jest przede wszystkim „reprezentowanie interesów gmin wobec administracji rządowej”. Tak dosłownie brzmi jedno z postanowień ustawy samorządowej i ono chyba najpełniej oddaje sens istnienia tego organu i intencje ustawodawcy (art. 77 ust. 1 pkt 10, przy czym trzeba by wymienić także pkt 7 i 8). W sumie więc powołanie sejmiku nie ogranicza administracji rządowej w wykonywaniu zadań administracji państwowej.

Dość charakterystyczne — i w zasadzie podnoszące rolę sejmiku samorządowego — postanowienia zawarte zostały w ustawie o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Mowa tam o „współdziałaniu wojewody z sejmikiem samorządowym” (tytuł rozdziału 3, a także art. 17) oraz o „harmonizowaniu działalności terenowych organów administracji rządowej z działaniami podejmowanymi przez sejmik” art. 17 pkt 1; *vide* też dalsze postanowienia). Nawet jednak w tym przypadku trudno byłoby mówić o układzie konkurującym. Powstają tu wprawdzie pewne wzajemne zobowiązania, jednakże ogólnie podział zostaje zachowany.

W tworzeniu szczególnych form reprezentacji praktyka samorządowa Poszła dalej. W drodze działań faktycznych powstał Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, jako ogólnopolska reprezentacja Samorządu. Tendencje tego rodzaju są zrozumiałe i gminy władne są w wyniku swych dobrowolnych decyzji organizować się w związki, o ile nie narusza to przepisów prawnych. Warte podkreślenia są jednak w tym przypadku dwa elementy. Krajowy sejmik samorządowy zawiązały bezpośrednio nie gminy, jako upoważnione podmioty prawa, ale ich reprezentacje — sejmiki samorządowe, nie posiadające osobowości prawnej. Z drugiej jednak strony, Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, powołany samorzutnie, został formalnie uznany przez ustawodawcę. Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania przyznała -Krajowemu Sejmikowi „uprawnienia w zakresie dotyczącym projektu budżetu Państwa”, odwołując się do faktu jego powołania²⁶. To samo

²⁶ „...Krajowemu Sejmikowi Samorządowemu [...] powołanemu w dniu 28 Września 1990 r. w Poznaniu” — patrz: ustawa z 30 XI 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym; Dz. U. 1990, nr 89, poz. 518, art. 27.

postanowienie zastrzega wprawdzie, że uprawnienie to obowiązuje „do czasu utworzenia ogólnopolskiej reprezentacji gmin na podstawie odrębnych przepisów” art. 27)²⁷, jednakże stanowi to swoiste *curiosum* prawne. Sytuacja ta utwierdza tylko w przekonaniu, że ogólne założenia struktury administracji i wzajemnych relacji pomiędzy częściami administracji nie są jeszcze stabilne²⁸.

Drugim ogólnopolskim organem, wyłonionym w drodze faktycznych działań, jest, ukonstytuowany niedawno Związek Miast Polskich, który jednak nie zrzesza wszystkich miast, a tylko te, które akces taki zgłosiły²⁹. Inicjatorzy zorganizowania Związku odwołują się do tradycji i powołanie go traktują jako akt restytucji związku przedwojennego³⁰.

Wszelkie tego rodzaju tendencje, prowadzące do tworzenia organizacji ponadwojewódzkich, a nawet na szczeblu państwowym — łącznie z dążeniem do stworzenia własnej reprezentacji w najwyższych organach przedstawicielskich (Sejmie i Senacie) — wskazywać by mogły na nie wyłącznie administracyjny charakter samorządu. Koncepcja samorządu kształtowałaby się więc jako idea „czwartej władzy” w Państwie, lub zbliżona do jugosłowiańskiej koncepcja państwa samorządowego. Wyłania się zatem pilna potrzeba, aby jeszcze przed nowymi rozwiązaniami prawnymi jasno odpowiedzieć sobie na pytanie (pytanie natury politycznej, a nie prawnej): jaki ma być samorząd i do stworzenia jakiego modelu relacji administracji z samorządem się dąży?

5. Jesteśmy zatem świadkami kształtowania się nowej struktury administracji państwowej, na tym etapie — państwowej administracji lokalnej³¹. Należy oczekiwać, że ostateczny jej kształt znajdzie odpowiedni wyraz w przyszłej Konstytucji. Sprawy tej, o podstawowym zna-

²⁷ Warto w tym miejscu przypomnieć, że senacki projekt ustawy o samorządzie terytorialnym z 19 I 1990 r. przewidywał Krajowy Związek Gmin jako ogólnokrajową organizację obligatoryjną, działającą z mocy ustawy (rozdział IX, art. 85 - 87). Postanowienia te jednak zostały przez Sejm odrzucone.

²⁸ Odrębnym zagadnieniem jest tworzenie międzynarodowych związków komunalnych, służą one jednak zupełnie innym celom, pozostając tym samym poza ramami niniejszego artykułu.

²⁹ Powołany Związek Miast Polskich jednoczy obecnie niewiele ponad 7% miast, są to jednakże miasta duże, skupiające łącznie ok. 40% mieszkańców miast w kraju.

³⁰ Por. rozp. Prezydenta RP z 22 III 1928 r. o związkach międzykomunalnych (Dz. U. 1928, nr 39, poz. 386) oraz rozp. Ministra Spraw Wewnętrznych z 22 VII 1929 r. w sprawie wykonania wspomnianego wyżej rozporządzenia (Dz. U. 1929, nr 60, poz. 469).

³¹ Wprawdzie obecne ustawodawstwo używa jeszcze zwrotu „w terenie” (np. art. 1 ustawy o administracji rządowej), jednakże wydaje się, iż należy już ono do terminologii minionego okresu.

czeniu dla pozycji samorządu terytorialnego, choć także i innych podmiotów administracji państwowej, nie można pominąć w toczących się dyskusjach. Tymczasem wydaje się, że problemom tym — jak dotąd — nie poświęca się należytej uwagi. Nie ma wprawdzie jeszcze gotowych projektów Konstytucji i żadne ze wstępnych propozycji nie zostały jeszcze poddane pod publiczną dyskusję, jednakże można już pokusić się o podsumowanie kilku chociażby kwestii.

Przesądzone jest już istnienie samorządu terytorialnego, którego rola i obecna zadania mieszczą się w sferze administracji publicznej; przepisy prawne nie statuuja go w pozycji autonomicznej. Samorząd nie przejął wszystkich zadań administracji lokalnej. Sfera jego działania ogranicza się do gminy, a więc obok administracji samorządowej, jako szczególnego rodzaju administracji, działa również administracja oparta na innych podstawach, a mianowicie administracja rządowa.

Jednym z najstotniejszych, nowych zagadnień na tym etapie będzie określenie koncepcji administracji państwowej jako całości. Niewłaściwe byłoby — jak można sądzić — powtarzanie obecnego układu Konstytucji. Trzeba by bowiem jednoznacznie sprecyzować, jakie znaczenie nadaje się w języku konstytucyjnym pojęciu „administracja” i wówczas dopiero dokonać odpowiedniej klasyfikacji podmiotów i wyznaczyć ich miejsce w strukturze Państwa.

Z analizy dyskusji nad przygotowanymi kolejnymi wersjami projektu Konstytucji wynikałoby, że z jednej strony istnieje tendencja do przyjęcia nowych podziałów, z drugiej zaś — do preferowania pewnych określeń z dawnego ustawodawstwa, a więc z epoki „administracji jednoktej”, w ich poprzednim brzmieniu. Ze zmienionej i obowiązującej obecnie Konstytucji przejmujemy konstrukcję aktu i tytuł „Rząd i administracja państwowa”, jednocześnie wprowadzając ponownie dawne postanowienia, iż rząd kieruje całością administracji państwowej pracą Wszystkich organów administracji państwowej, a mianowicie — określonymi działami administracji państwowej. Wojewodę nazywa się „organem administracji państwowej” a nie „rządowej”, choć w takim kierunku kierunkiem zmierzają postanowienia Konstytucji i ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

Można więc wysnuć wniosek, że medal współczesnej administracji nie jest jeszcze ostatecznie ukształtowany — przy czym nie jest to tylko sprawa stosowania odpowiedniej, jednolitej dla całego ustawodawstwa terminologii. Kwestia ta ma o wiele głębszy sens i dalej idące konsekwencje prawne. Jeżeli by przyjąć, że wojewoda jest organem administracji państwowej w województwie, to należałoby rozważyć, w jaki sposób zakwalifikować prawnie organy samorządu w gminie. Rozstrzygnięcie to z kolei nie mogłoby pozostawać bez wpływu na miejsce samo-

rządu w całej strukturze aparatu państwowego. Doceniając zaś wielką rolę samorządu terytorialnego w funkcjonowaniu Państwa, wydaje się, że samorząd z istoty swej jest powołany do pełnienia administracji państwowej jako część administracji państwowej (choć różna od pozostałych jej podmiotów i nie podporządkowana im) i że uczestniczy w przebudowie tej administracji niejako „od wewnątrz”, będąc jej integralnym elementem.

SELF-GOVERNMENT AND GOVERNMENT ADMINISTRATION (A NEW MODEL OF STATE ADMINISTRATION?)

S u m m a r y

The conception of local self-government contained in the law of March 8, 1990, refers to the tradition of Polish self-government and yet meets the requirements provided for in the European Local Government Charter. The above makes it possible, on the one hand, to return to the institutions previously known to the Polish law, and, on the other, to compare them with their European counterparts.

The re-instatement of self-government has brought back to light the issue of duality of public administration and its division into government and self-government administration. In view of the principle in force in the former political regime namely the principle of „unity of government on the level of a locality, the solution to the problem of duality is far from easy”.

New legislation creates grounds for a new, structurally diversified model of state administration. At the Województwo level (the highest unit of local organization), there operates a nominated official, Wojewoda, the organ of government administration, whereas at a local level — in gmina — the „basic form of organization of public activity” is local self-government.

The duality of administration manifests itself in many legislative acts. The most important of them are: the Act on Local Self-Government and the Act on Government Administration; mention should also be made about the Act on division of tasks and powers between various organs representing basically different types of administration, etc.

Some issues posed by the model require further amendments. Problems of particular gravity arise in connection with the question of regions as subsidiary units of basic administrative division of the country, created to further the tasks of government administration at a local level, the absence of deep structural reforms at a central government level, the absence of a clear determination of position of government administration vis-a vis self-government, disputable budgetary and financial solutions, etc.

All this leads to the conclusion that the legislative conception of duality of state administration is not sufficiently clear. Nevertheless, it is beyond doubt that the new structure of administration is presently in its formative period.