

TERESA RABSKA

SAMORZĄD TERYTORIALNY W STRUKTURZE APARATU PAŃSTWA (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)

1. Przy dokonywaniu zasadniczej przebudowy państwa, jego ustroju politycznego, społecznego i ekonomicznego, sprawy, które wydają się oczywiście, nie ściągają na siebie szczególnej uwagi i na ogół przesuwane są na dalszy (lub nawet bardzo daleki) plan. Do takich zaliczyłabym sprawę struktury organizacyjnej administracji publicznej. Chodzi przy tym — co trzeba silnie podkreślić — o strukturę organizacyjną administracji państwa jako całości, nie ograniczonej do jednego organu czy jednej tylko sfery działalności.

Pomimo przyjęcia w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992 r.¹ ogólnej zasady trójpodziału władz w państwie (art. 1), słabością koncepcji ustrojowych naszych czasów jest mieszanie ról poszczególnych "władz" i brak precyzji (czy może niezdecydowanie) w konsekwentnym prowadzeniu odpowiadającej temu podziałowi klasyfikacji organów. Brak precyzji dotyczy także wielu postanowień konstytucyjnych, a jej skutki nie dały przecież na siebie długo czekać. Przede wszystkim jednak nastąpiło gwałtowne i niebezpieczne zderzenie nowej zasady konstytucyjnej z istniejącą i funkcjonującą strukturą administracyjną. Administracja ta bowiem zbudowana jest na zasadach wywodzących się z "jedności władzy" i nie poddaje się presji nowego ustroju. Sprzeczności stąd wynikające z biegiem czasu raczej się mnożą niż są eliminowane.

W tym miejscu rozważania swoje ograniczę wyłącznie do kilku kwestii o mniejszej wadze ustrojowo-politycznej, ale — moim zdaniem - istotnych z punktu widzenia funkcjonowania państwa, a w tym samorządu terytorialnego i jego miejsca w całokształcie aparatu państwowego. O ile stosunkowo dużo miejsca w dyskusjach poświęca się (i słusznie) zagadnieniom ogólnoustrojowym (oraz bardziej szczegółowym kwestiom dotyczącym aktualnej i przyszłej organizacji samorządu), o tyle problemy sposobu ich wprowadzania w życie oraz dostosowywania wzajemnego poszczególnych elementów nowego ustroju pojawiają się znacznie rzadziej.

Istotną kwestią pozostaje wciąż **c a ł o ś c i o w a k o n c e p c j a a d m i n i s t r a c j i p u b l i c z n e j** i jej struktury organizacyjnej, począwszy od organizacji aparatu centralnego aż do określenia granic jego zasięgu działania w terenie. W świetle ustawy konstytucyjnej z października 1992 r. rząd (Rada Ministrów) stał się podstawowym centrum politycz-

¹ Ustawa konstytucyjna z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426).

nym państwa. Art. 1 ust. 1 głosi, iż "Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP". Coraz wyraźniej rysuje się więc problem zapewnienia i skoordynowania bezkolizyjnego przebiegu uprawiania polityki z funkcjonowaniem aparatu administracyjnego². Funkcja prowadzenia określonej polityki i funkcja administrowania są ze sobą nierozzerwalnie połączone. Wymagają jednakże odrębnej organizacji i metod działania. Na tej płaszczyźnie rodzi się zasadniczy problem związany z dostosowaniem aparatu ściśle już wykonawczego do całkowicie nowych układów ustrojowych — i tu właśnie tkwią najgłębsze zaległości w dokonywaniu zasadniczej przebudowy administracji państwa, a więc tym samym w zapewnianiu sprawności realizowania polityki rządowej. Główny ciężar dokonywania tych koniecznych przemian obarcza rząd, ponieważ drugim podstawowym, konstytucyjnym zadaniem rządu (po wymienionym wyżej "prowadzeniu polityki") jest kierowanie "całością administracji rządowej" (art. 51 ust. 2).

Postanowienia ustawy konstytucyjnej kończą się jednakże na ogólnych założeniach. Przekształcenia budowy aparatu państwowego zatrzymują się więc na wysokim szczeblu organizacji państwa i w zasadzie brak jeszcze odpowiedzi na szereg pytań dotyczących administracji państwa. Na podstawie postanowień konstytucyjnych trudno by nawet dać jednoznaczną odpowiedź na pytanie o charakter prawny pozycji *ministra*. Przyjęcie bowiem przez ustawę październikową w dosłownym brzmieniu treści artykułu z Konstytucji z 1952 r. niczego w zasadzie bliżej nie wyjaśnia (obecnie art. 56 ust. 1). Brzmi on: "Minister kieruje określonym działem administracji państwowej". W minionej epoce miało to takie uzasadnienie, że minister uznawany był za "naczelną organ administracji państwowej". Obecnie pojęcie "naczelnego organu administracji państwowej" zniknęło z nowej Konstytucji (z jednym wyjątkiem, gdzie mówi się o sprawowaniu "funkcji naczelną organów administracji państwowej" (!) — art. 53 ust. 1 pkt 4). Stanowisko ministra nie zostało w szczególnie sposób zakwalifikowane prawnie. Minister nie został też zaliczony do organów "władzy wykonawczej". Sprawuje ją wyłącznie Prezydent RP i Rada Ministrów (art. 1), a minister jest członkiem Rady Ministrów (art. 53 ust. 1). Przy czym ustawa konstytucyjna postanawia wprost (co w zasadzie nie miało miejsca w stosunku do tego organu), że Rada Ministrów działa kolegialnie (art. 53 ust. 3). Można więc domniemywać, że podkreślenie zasady kolegialności (która jest oczywiście przez sam skład Rady Ministrów) miało jakiś szczególny sens i tym samym powinno mieć szczególne znaczenie zarówno dla struktury, jak i trybu działania rządu, a także dla jego poszczególnych członków (w tym ministrów). W praktyce wszakże zdaje się być inaczej — minister przede wszystkim odgrywa dawną rolę jednoosobowego organu administracji państwowej, utrzymując tym samym faktycznie "resortowy system zarządzania", w wielu przypadkach scentralizowany, działający przy pomocy

² Problemy te w szerokim zakresie analizowane są w szczególności w literaturze angielskiej. W systemie brytyjskim bowiem problem pełnienia funkcji politycznej przez rząd i ministrów i funkcji administracyjnej przez zawodową administrację odgrywa istotną rolę. Spośród obszernej literatury *vide* w szczególności: R. Brazier, *Constitutional Reforms - Re-shaping the British Political System*, 1991; G. Drewry, T. Butcher, *The Civil Service Today*, Oxford 1988.

władczych form działania i rozbudowanej pionowej organizacji terenowej, często wydzielonej z terenowej administracji ogólnej. Utrwała się więc konstrukcja nie zmienionej w swych podstawowych zarysach aparatu administracji państwowej, przejętej po państwie socjalistycznym.

Podstawowy problem wciąż zatem pozostaje nie rozwiązany: nastąpiła istotna formalnoprawna zmiana roli rządu przy braku zasadniczej przebudowy "administracji rządowej". Można przyjąć — dopuszczając się pewnego uproszczenia — że przewlekający się brak koncepcji struktur wykonawczych, odpowiadających nowym potrzebom i współczesnym zadaniom państwa, może stanowić poważną przeszkodę w osiągnięciu efektów rządzenia.

Pomijam już tu kwestię niejednolitej terminologii stosowanej w tym zakresie w ustawie konstytucyjnej oraz brak konsekwencji w stosowaniu niektórych pojęć. Chodzi o tego rodzaju pojęcia, jak: "administracja rządowa" (art. 51, 55) i "organ administracji rządowej" (art. 69), "inne organy administracji państwowej" (art. 52 ust. 1 i 2) oraz "organ administracji państwowej" w przeciwstawieniu do "organów samorządu" (art. 52 ust. 1), z drugiej zaś strony — "dział administracji państwowej", którym kieruje minister (art. 56), "funkcje naczelnych organów administracji państwowej" (art. 53 ust. 1 pkt 4), a dalej "Zadania publiczne" i "zadania administracji rządowej" (art. 70 i 71 w rozdziale o samorządzie terytorialnym) itp.

Stosowanie tych pojęć nie zawsze znajduje uzasadnienie, a już zupełnie niejasny jest zakres ich obowiązywania (np. czy pod pojęciem "państwowe" mieści się również "samorządowe", a pojęciem "rządowe" objęte są wyłącznie "organy administracji rządowej"). Odczuwa się to w szczególności w zestawieniu z dotąd stosowanymi pojęciami (i ich znaczeniem), zwłaszcza zaś w kontekście nowej pozycji rządu³. Nie miejsce tu na szczegółową analizę tych pojęć. Taki stan prawny musi jednakże prowadzić do wniosku, że te ułomności są nie tylko sprawą niedbałej techniki legislacyjnej, ale że mają głębsze podłoże i że są wynikiem braku ogólniejszej koncepcji aparatu wykonawczego państwa i struktury organizacyjnej tego aparatu.

Znajduje to potwierdzenie w aktualnym obrazie administracji, a w szczególności sposób odnosi się do tej jej części, którą określa się "administracją centralną". Analiza administracji centralnej wykracza poza ramy artykułu. Niektóre fakty mówią jednak same za siebie, na przykład powoływanie coraz to liczniejszej grupy "pełnomocników rządu" do załatwienia określonych spraw jest jednym z dowodów na to, że istniejący aparat nie jest już w stanie podołać nowym zadaniom rządowym. Z drugiej znowu strony — tworzenie coraz to nowych, wyspecjalizowanych organów terenowych, będących przedłużeniem (najczęściej ściśle, zhierarchizowanym) układu centralnego, działającym na ogół na podstawie innej niż powszechnie obowiązującej siatki terytorialnej, świadczy m.in. o braku zharmonizowania całokształtu administracji państwa.

Skoro Rada Ministrów (rząd) stała się — w świetle ustawy konstytucyjnej — centrum politycznym, a jednocześnie kieruje "całością administracji

³ Po raz pierwszy ustawa o zmianie Konstytucji RP z 29 XII 1989 r. wprowadziła rozróżnienie "rząd i administracja", co znalazło wyraz w tytule rozdziału ustawy. Nie znalazło jednak głębszego rozwinięcia w treści jego postanowień (Dz. U. 1989, nr 75, poz. 444).

rządowej" (art. 51 ust. 1 i 2)⁴, to tym istotniejsza staje się relacja, którą hasłowo można określić "rząd a administracja". Chodzi tu o przełożenie polityki na sferę działania i to w takiej mierze i w takim zakresie, w jakim działania te należą jeszcze do administracji państwa. Trzeba mieć także na uwadze możliwość prywatyzacji również wykonywania niektórych zadań państwa, które dotąd obciążają organy państwowe⁵.

2. Na tym tle kształtuje się samorząd terytorialny, jego miejsce w funkcjonowaniu mechanizmu aparatu państwowego oraz jego szczególna organizacja i struktura.

Nasuwają się tu zwłaszcza dwa pytania: czy i do jakiej "władzy" w ramach konstytucyjnego trójpodziału władz zaliczyć samorząd terytorialny jako określoną instytucję ustrojową oraz — wynikające z pierwszego — jakie są wzajemne stosunki między samorządem a rządem i administracją rządową?

Ustawa konstytucyjna z października 1992 r., poświęcona w zasadzie "wzajemnym stosunkom między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP", zawiera także rozdział (Rozdział 5) poświęcony samorządowi terytorialnemu (art. 70 - 75). Nie wniósł on nowych elementów do konstrukcji ustrojowo-prawnej samorządu terytorialnego poza otwarciem możliwości rozbudowy — w drodze ustawowej — jednostek samorządowych (art. 70 ust. 4). Ustawa konstytucyjna zawiera bowiem postanowienie, że "podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa".

Projekt ustawy o samorządzie powiatowym, był już przedmiotem obrad Sejmu minionej kadencji, a następnie przedmiotem prac Komisji Sejmowej⁶.

Ustawa z 17 X 1992 r. utrzymała technikę uregulowania spraw samorządu przyjętą wcześniej w ustawie o zmianie Konstytucji z 28 XII 1989 r.⁷, tzn. w odrębnym rozdziale (poprzednio Rozdział 6), następującym bezpośrednio po rozdziale o "Rządzie i administracji" (Rozdział 5). Wówczas można było przyjąć, że układ taki jest podyktowany konstrukcją Konstytucji z 1952 r. i że chodziło jedynie o wprowadzenie przejściowo niezbędnych zmian. Można więc było sądzić, że przeważały praktyczne względy techniki prawodawczej, narzuconej przez pierwotny tekst konstytucyjny⁸. Trudno byłoby się odwoływać do tego samego uzasadnienia obecnie. Inaczej więc trzeba by spojrzeć na to zagadnienie z punktu widzenia ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Ustawa ta bowiem w sposób zdecydowany zrywa z poprzednią

⁴ Samo pojęcie "kierowanie" ("kieruje") zostało w ustawie kilkakrotnie użyte i - jak można przypuszczać - w różnych znaczeniach. Nie ma ono określonej treści prawnej, a kojarzy się z centralistycznym systemem zarządzania. Przeważała więc raczej tendencja do eliminowania go z przepisów prawnych.

⁵ Na Zachodziejedną z form usprawniania i potaniania wykonywania służb publicznych jest ich prywatyzacja. Przykładem takim może być w szczególności W. Brytania; zob. na ten temat: H. G. Mather, *Government by Contract*, Institute of Economic Affairs 1991; S. Arrowsmith, *Government Contracts and Public Law*, Legal Studies 1990vol. 10 No 3.

⁶ Druk nr 98 Sejmu RP I kadencji z 29 I 1992 r. przedstawiający poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym.

⁷ *Vide* cytowana ustawa o zmianie Konstytucji z 1989 r.

⁸ Problem pozycji samorządu terytorialnego w strukturze państwa podjęłam wcześniej w artykule *Administracja samorządowa i rządowa. Nowy model administracji państwa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1991, z. 2.

strukturą ustrojową i wprowadza trójpodział władzy (art. 1). Należałoby więc oczekiwać świadomego rozwiązywania wszystkich istotnych kwestii ustrojowych, w tym pozycji samorządu terytorialnego.

Wobec dalszego, formalnego wydzielenia przepisów konstytucyjnych dotyczących samorządu terytorialnego (odrębny Rozdział 5) pozostaje aktualną kwestią, czy samorząd można zaliczyć do struktury jednej z trzech władz wymienionych w art. 1 ustawy konstytucyjnej, czy też intencją ustawodawcy było — poprzez wyodrębnienie rozdziału o samorządzie — formowanie koncepcji "czwartej władzy", tj. władzy samorządowej.

Niewątpliwie nasuwają się tu pewne porównania z konstytucjami przedwojennymi (marcową z 1921 r. i kwietniową z 1935 r.) i stąd rysują się różne możliwości uregulowań⁹. Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy konstytucyjnej o stosunku samorządu do "władzy wykonawczej" przesądza kompetencja Rady Ministrów do sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym¹⁰. Sytuuje to samorząd - co najmniej w jakimś stopniu - w sferze szeroko rozumianej władzy wykonawczej. Taka klasyfikacja wynikałaby zresztą z istoty prawnej samorządu¹¹, a potwierdzały ją charakter podejmowanych przez samorząd podstawowych jego zadań. Ustawa konstytucyjna postanawia, że "samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej" (art. 71 ust. 1 i dalej ust. 3). A zatem sfera zadań i płaszczyzn podziału są te zadania, które są z natury swej podejmowane przez administrację¹². W przyszłych aktach prawnych należałoby więc rozstrzygnąć podstawowe zagadnienia administracji publicznej i wyraźnie usytuować samorząd terytorialny.

Ważnym elementem w konstrukcji samorządu jest nadzór. Na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r. nadzór nad samorządem sprawuje na najwyższym szczeblu Prezes Rady Ministrów, a nie Rada Ministrów, co przyjęła ustawa konstytucyjna. Przejęcie nadzoru przez Radę Ministrów rodziłoby wątpliwość (ze względu na charakter prawny tego organu), czy miały to być nadzór nad kierunkiem polityki działania (co w zasadzie byłoby sprzeczne z konstrukcją prawną samorządu), czy też nad legalnością działalności, co przewiduje art. 85 ustawy samorządowej (co jednak byłoby trudne do realizowania właśnie przez Radę Ministrów). Aktualnie istnieje więc niezgodność między ustawą konstytucyjną z 1992 r. a ustawą samorządową z 1990 r., co w przyszłości powinna rozstrzygnąć nowa Konstytucja. Dla potrzeb bieżącej praktyki wskazane byłoby, aby w sprawie tej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. W każdym zaś razie w stosunkach między samorządem

⁹ Konstytucja marcowa postanowienia o samorządzie terytorialnym zawarła w rozdziale o władzy wykonawczej (Rozdział III, po artykułach dotyczących Prezydenta, Rady Ministrów i ministrów; art. 67 i n.). Konstytucja kwietniowa zawierała postanowienie, że "Administrację państwową sprawują: a) administracja rządowa, b) samorząd terytorialny, c) samorząd gospodarczy" (art. 72 ust. 2).

¹⁰ Art. 52 ust. 2 pkt 6 głosi, że Rada Ministrów "sprawuje, w granicach i formach określonych w ustawie konstytucyjnej i innych ustawach, nadzór nad samorządem terytorialnym oraz innymi postaciami samorządu".

¹¹ Poglądy literatury w tym zakresie były jednoznaczne; *vide* przegląd literatury zawarty w: T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, t. I, s. 327 i n.

¹² Zob. ustawę z 17 V 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 z późn. zm.)

a rządem i administracją rządową układ wzajemnych relacji powinien być szczególnie przejrzysty. Wymaga tego z jednej strony istota samorządu, jego niezależność formalna i majątkowa, z drugiej zaś — potrzeba prawidłowego i bezkolizyjnego funkcjonowania całej administracji. Ustawa konstytucyjna z 1992 r. nie rozwiązała żadnego z zasadniczych problemów wzajemnych stosunków między administracją samorządową a rządową.

3. W tym stanie prawnym i faktycznym kształtuje się koncepcja rozbudowy samorządu terytorialnego poprzez powołanie s a m o r z ą d u p o w i a t o w e g o . Wiąże się to również z wprowadzeniem daleko idących zmian w podziale administracyjnym kraju i wyłonieniem nowego szczebla siatki terytorialnej. Mając na uwadze całokształt struktury administracyjnej państwa i aktualny stan administracji, trzeba postawić sobie pytanie o porządek dalszych etapów jej przebudowy. Innymi słowy - chodzi o to, czy na obecnym etapie należy podjąć przebudowę "od góry", poczynając od aparatu centralnego, czy "od dołu", tzn. od administracji lokalnej? Podjęcie decyzji o powołaniu powiatów jako kolejnego szczebla organizacji samorządowej oznaczałoby kontynuowanie przekształceń "od dołu".

Reforma samorządowa w gminach w 1990 r.¹³ stanowiła pierwszy krok w przebudowie administracji RP po zmianie ustroju polityczno-gospodarczego. Otwierając nowy etap, miała wymusić zmiany w całej pozostałej - terenowej i centralnej — administracji państwa. Zmiany te stanowiły w zasadzie warunek funkcjonowania samorządu. Tak się jednak nie stało. Trudności w faktycznym torowaniu drogi samorządowej i wprowadzaniu w życie postanowień ustawy samorządowej są powszechnie znane. Na przeszkodzie stały m.in. dawne struktury administracji i brak zdecydowanych przekształceń w zakresie zadań i organizacji organów administracyjnych na szczeblu centralnym. Działalność samorządu nie zastąpi działania państwa jako całości.

Obecnie zatem, aby doprowadzić do rzeczywistych przemian, konieczne jest podjęcie trudnego zadania przebudowy aparatu centralnego w dostosowaniu do założeń ustawy konstytucyjnej, do nowej koncepcji rządu oraz nowych zadań. Zadania państwa zmieniły się krańcowo, także na skutek zmian ekonomicznych, od momentu przejścia z systemu gospodarki centralnie kierowanej do rynkowej. Zasadniczej zmianie - odpowiednio do zadań - powinna więc ulec struktura zarządzania.

Koncepcje przebudowy administracji publicznej ulegały pewnym wahaniom¹⁴. Podejmowane ostatnio aktywne działania reformatorskie idą w innym - niż pierwotnie zamierzony - kierunku¹⁵. Nie zmieniając układu

¹³ Ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym; (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

¹⁴ Pierwsza ogólna koncepcja przebudowy administracji państwowej ujęta została w programie: *Wstępne założenia reorganizacji administracji publicznej* (marzec 1992). Dokument ten został zaakceptowany przez Radę Ministrów w maju 1992 r. Powołanie Pełnomocnika Rządu do spraw reformy administracji publicznej we wrześniu 1992 r. zapoczątkowało etap realizacyjny. Opublikowane w tym okresie *Założenia reformy administracji publicznej* w pewnym zakresie odbiegają od poprzednich *Założeń*. Punkt ciężkości procesów przemian przesunięty został przede wszystkim na reformę administracji terenowej.

¹⁵ W pierwszej kolejności przystąpiono do opracowywania koncepcji samorządu powiatowego i podziału państwa na powiaty. Wypracowywany jest nowy podział kompetencji na podstawie analizy obowiązujących aktów prawnych. Przygotowany został projekt ustawy o samorządzie powiatowym (cyt. wyżej). Przez kilka miesięcy, aż do rozwiązania Sejmu, prowadzone były nad nim prace w Komisji do spraw Samorządu Terytorialnego.

centralnego, przygotowuje się naruszenie istniejącego układu terenowego. Tworzy się nową siatkę terytorialną i przetasowuje zadania - i to bez zmiany układu centralnego — jak gdyby każdy z tych układów stanowił odrębne, niezależne od siebie części, zupełnie odrębne organizacje.

Przesunięcie pewnej grupy zadań z aparatu rządowego na samorządowy i powierzenie ich powiatowi nie zmieni jeszcze charakteru tych zadań. Zadania pozostają "publicznymi". Ustawa konstytucyjna z 1992 r. postanawia, że "jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne" (art. 71 ust. 2). Zmienia się podmiot, który ma je realizować, zmienia się sposób finansowania oraz metody ich realizacji¹⁶. Dla koncepcji samorządu terytorialnego ma to istotne znaczenie. Z prawnoustrojowego punktu widzenia ustanowienie powiatów nie może się jednak ograniczyć do powołania nowych podmiotów władzy. Skonstruowanie nowej siatki terytorialnej i powołanie powiatów dotyka całej administracji publicznej. Z tego względu nie będzie można zmiany tej skutecznie przeprowadzić, jeżeli nie przebuduje się układu centralnego i wszystkiego tego, co ma łączyć (lub dzielić) układ centralny z lokalnym. Co więcej, powiązanie to — w świetle przedstawionego projektu - powinno być zróżnicowane, skoro samorządowy układ gminny ma być niezależny od powiatowego¹⁷.

Z tego względu projekt rozbudowy samorządu należałoby - moim zdaniem — poprzedzić bardzo wyraźną wizją administracji publicznej, obejmującą jej całość, wszystkie jej ogniwa: rządowe i samorządowe. W pierwszym rzędzie powinny być uporządkowane zadania, które państwo obecnie ma do spełnienia i określić sprawny mechanizm ich wykonywania. Temu celowi powinna służyć reorganizacja ministerstw, urzędów centralnych i innych nowo powstałych form organizacyjnych. Stanowiłoby to nie tylko gwarancję sprawnego administrowania państwem jako całością, ale jednocześnie stwarzało warunki rozwoju samorządu.

4. Kilka uwag na temat samego p o w i a t u . Brak ustawy o samorządzie powiatowym nie pozwala na dokonanie wyczerpującej charakterystyki nowego podmiotu administracji. Na jego wizję składają się: projekt ustawy, który był już przedmiotem prac Komisji Sejmowych, dyskusje, wypowiedzi polityków oraz działaczy samorządowych¹⁸. Dość symptomatyczne jest, że gminy — te podstawowe jednostki samorządu terytorialnego — wywalczając sobie konsekwentnym działaniem trwałe miejsce w ustroju państwa, obecnie nie chcą rezygnować ze swojej pozycji i ograniczyć swej niezależności na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego. W tym też kierunku poszedł poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym¹⁹, nie naruszając w niczym "stanu posiadania" gmin i przyznając jednostce po-

¹⁶ Badania prowadzone w gminach wykazywały, że mieszkańcy gmin w bezpośrednich kontaktach z Urzędem Gminy niejednokrotnie nie odczuwali nawet zmiany podmiotu władzy. Istotną więc kwestią jest załatwienie sprawy.

¹⁷ W projekcie utrzymany został nie zmieniony nadzór państwowy, sprawowany przez wojewodę. Tym samym nadzorem ma być objęty i powiat.

¹⁸ Głównym źródłem publikacji na te tematy są czasopisma samorządowe: tygodnik "Wspólnota" i miesięcznik "Samorząd Terytorialny".

¹⁹ Por. cytowany wyżej projekt ustawy o samorządzie powiatowym, druk sejmowy nr 98.

wiatowej kompetencji należące do administracji rządowej (przeważnie wojewódzkiej) w zakresie innej sfery zadań niż ta, która została wcześniej powierzona gminom. Projekt nie zawiera też żadnych postanowień, które wskazywałyby na jakiegokolwiek więzi między powiatem a gminą. Utrzymany został nadzór organów rządowych (tj. wojewody) zarówno nad powiatem, jak i bezpośrednio nad gminą.

Jest to dość swoista konstrukcja. Zobowiązuje ona do rozważenia zagadnienia, czym właściwie ma być powiat? Jednostki powiatowe bowiem bez zaplecza gmin, które stanowią ich substrat przestrzenny i osobowy, stanowiłyby dość szczególną postać samorządu. Projektodawca zerwał z koncepcją prawną powiatu jako związku gmin, nadając mu niezależny byt prawny. Organy powiatu, realizując ściśle określone zadania, nie wchodzące w zakres działalności gmin, pretendują więc raczej do miana "ajencji" administracji specjalnej, sprawowanej w szczególnym, samorządowym trybie "w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność".

Podobne wątpliwości można też podnosić wobec pozycji urzędu starosty, do którego przywrócenia dąży się tak usilnie. Czy starosta, jako jeden z organów powiatu, mógłby w takiej sytuacji reprezentować powiat jako wspólnotę mieszkańców powiatu (a więc mieszkańców gmin wchodzących w skład nowego powiatu), czy raczej należałoby sprowadzić jego stanowisko do roli reprezentanta zadań publicznych, przysługujących powiatowej jednostce samorządu terytorialnego, do reprezentanta własności i innych praw majątkowych powiatu? Dalsze wątpliwości budzi stosunek starosty do wojewody: czy starosta mógłby być partnerem do współpracy z wojewodą reprezentując gminy, czy też wojewoda nadal będzie współdziałał bezpośrednio z poszczególnymi gminami wchodzącymi w skład województwa?

Pytań tych jest dużo więcej. Dotyczą one również kompetencji rady powiatowej. Nasuwają się np. pytania, czego miałyby dotyczyć uchwalane przez radę powiatową - w świetle projektu - "programy gospodarcze, ekologiczne, społeczne i kulturalne"; czy należałoby je odnieść do stosunkowo wąskiego zakresu działalności powiatowych organów, czy też miałyby dotyczyć powiatu jako określonej wspólnoty?

Projekt ustawy określa powiat jako "ponadgminną jednostkę samorządu terytorialnego". Chodzi więc o to, jak należałoby określić takie rozumieć, ponieważ projektodawca nie przewidział żadnych tego rodzaju kompetencji organów powiatowych, które wskazywałyby wyraźnie na "ponadgminny" charakter. Przewidziano natomiast szereg kompetencji organów powiatowych, które niewątpliwie wymagałyby współdziałania gmin, jak np. zadania obejmujące "ochronę przeciwpożarową, przeciwpowodziową i zapobieganiu klęskom żywiołowym i ich skutkom" lub "budowę i utrzymanie dróg powiatowych" itd. Problem polega na tym, że projekt ustawy żadnych form wzajemnego oddziaływania czy współpracy nie przewiduje. Tymczasem wydaje się, że skoro powiat ma spełniać rolę jednostki "ponadgminnej", to ustawa nie powinna całkowicie przemilczać wzajemnych stosunków między tymi dwoma jednostkami samorządowymi. Praktycznie izolacja tych dwóch ogniw nie jest ani możliwa, ani wskazana. Przy nieznannej jeszcze koncepcji "województwa", można by się liczyć z kształtowaniem się i "Polski gminnej"

i "Polski powiatowej". Taka dezintegracja nie wydaje się celowa, zwłaszcza na tym etapie rozwoju państwowości.

Trzeba zaznaczyć, że z teoretycznego punktu widzenia taka "wielowarstwowość" administracji publicznej, przy dużej niezależności poszczególnych ogniw, jest możliwa. Zadania publiczne mogą być w różny sposób i przy różnym stopniu samodzielności poszczególnych podmiotów realizowane²⁰. Wykonywanie zadań może być także prywatyzowane, jak wskazują przykłady państw zachodnich (zwłaszcza Wielkiej Brytanii). Nie o taką chyba reformę chodziło projektodawcom. Ważne jest więc, aby charakter danych rozwiązań strukturalno-organizacyjnych był czytelny i konsekwentnie realizowany, a wprowadzające ją przepisy prawne tak skonstruowane, by z formalnego punktu widzenia gwarantowały realizację przyjętej koncepcji. Jeżeli zatem mieszkańcy powiatu mają tworzyć "ponadgminną wspólnotę samorządową", a gmina ma zachować charakter jednostki podstawowej — co gwarantuje z kolei ustawa konstytucyjna z 1992 r. (art. 70 ust. 1) - to postanowienia ustawowe powinny umożliwiać pełną realizację tego rodzaju konstrukcji ustrojowej. Sytuacja prawna powiatu powinna być jasna: czy przyszły powiat ma stanowić rzeczywistą wspólnotę samorządową, zdolną do reprezentowania przez swoje organy interesów mieszkańców powiatu, czy też być formą samodzielnego wykonywania pewnych ściśle, ustawowo określonych zadań. Nie jest to wyłącznie zagadnienie teoretycznoprawne; teoretycznie problemy te mogą być rozwiązane. Jest to przede wszystkim istotne dla praktyki samorządowej i faktycznego (a nie tylko z mocy prawa) poczucia wspólnoty, a także — o czym nie można zapominać (bo przecież chodzi o administrację) - dla sprawnego funkcjonowania administracji publicznej.

Wprawdzie samorząd z istoty swej jest zaprzeczeniem hierarchicznego podporządkowania i odgórnego kierowania, to jednak w przypadku kilkustopniowej organizacji nie jest konieczne wykluczenie jakichkolwiek powiązań, a zwłaszcza tych, które oparte są na innych niż centralistyczne zasadach. Jest prawdopodobne, że potrzeby praktyki więzi takie wymuszą. W przeciwnym razie górę wezmą antagonizmy. Można więc wyrazić wątpliwość, czy tak istotne kwestie organizacyjno-ustrojowe należałoby pozostawiać wyłącznie samorzutnemu kształtowaniu się²¹. Wydaje się bowiem, że podstawowe zasady wzajemnych relacji między gminą a powiatem powinny być w sposób ogólny określone.

* * *

Przebudowa administracji publicznej jest jednym z najpilniejszych zwozwań ustrojowych. Bardzo dobrze się dzieje, że prace reformatorskie zostały wprowadzone w ruch. Decentralizacja w tych procesach jest bezwzględnie

²⁰ Szczególnie charakterystyczna jest reorganizacja podejmowana w W. Brytanii, tzw. Next Steps Reform. Z publikacji na ten temat zob. R. A. Chapman, *The Next Steps, Public Policy and Administration Volume 1988*, nr 3, Winter; A. Flynn, A. Grey, W. I. Jenkins, *Taking the Next Steps: The Changing Management of Government*, Oxford University Press 1990.

²¹ O pewnym niezdecydowaniu odnośnie do koncepcji sytuacji prawnej powiatu świadczyć może przyjęcie w projekcie ustawy samorządowej wariantowego rozwiązania dotyczącego radnego powiatowego. Mianowicie wariant I (art. 13 ust. 2) głosi, iż: "Radny nie jest związany wytycznymi wyborców i winien kierować się dobrem wspólnoty samorządowej". Wariant II: "Radny reprezentuje wyborców. Jednakże w swej działalności winien brać pod uwagę dobro wspólnoty samorządowej".

konieczna. Sama w sobie nie jest już jednak wystarczającym zabiegiem reorganizacyjnym.

Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny jest jedną z najpełniejszych form samodzielnego wykonywania administracji państwa. Następnym krokiem jest już tylko prywatyzacja niektórych zadań publicznych. Żeby decentralizacja ta mogła być konsekwentnie i zgodnie z założeniami realizowana, powinny być spełnione określone warunki ogólnoustrojowe. W pierwszej kolejności powinny być więc podjęte wysiłki w celu eliminowania sprzeczności w aktualnym funkcjonowaniu administracji centralnej oraz w celu dostosowania jej aparatu do nowych zadań i form działania. Bez spełnienia tych warunków trudno byłoby sprawnie i bez zakłócenia całego mechanizmu funkcjonowania administracji przeprowadzać dalszą reformę aparatu lokalnego.

LOCAL SELF - GOVERNMENT IN THE STRUCTURE OF THE STATE (PROSPECTS OF THE RECONSTRUCTION OF LOCAL ADMINISTRATION)

S u m m a r y

The reconstruction of public administration is one of the most important structural tasks. Decentralization through Self- government is the most advanced form of the enforcement of public administration. However, it is not a sufficient reorganization undertaking. For decentralization to be efficiently implemented, certain general conditions should be met. One of them is a deep reconstruction of the central government administration, which in its present form is not correlated with a new political structure of the State, its new tasks and with a new position of Government (as set forth in the Constitutional Act of 17 October 1992). Besides, there exists a need to provide for a smooth course of, and correlation between, the making of politics by the Government and the functioning of the administrative apparatus.

In such a context, a new conception of creating districts (powiaty) as a new unit of territorial division and self-governmental authority seems premature. It needs to be added that the position of a district in the draft Law is not unequivocal. In particular, it is not clear to what extent the district bodies are to represent the district community, and to what extent they will only be the executors of certain tasks set forth in the Law.