

LEON KIERES

KRYTERIA I TRYB FORMUŁOWANIA OCENY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ PRZEZ SEJMIK SAMORZĄDOWY (NA PRZYKŁADZIE WOJ. WROCŁAWSKIEGO)

1. Sejmik Samorządowy jest zobowiązany¹ do formułowania oceny działalności administracji rządowej w województwie. Ustawodawca nie ustalił częstotliwości formułowania stanowiska oraz kryteriów oceny. Oznacza to, iż organy sejmiku są upoważnione do sformułowania stanowiska w tych sprawach. Przyjąć można, iż ocena będzie formułowana dwa razy w roku — na sesji, podczas której wojewoda przedkłada informację ogólną o swojej działalności². Sądzę, iż dwukrotne w roku formułowanie oceny przyczynić się może przede wszystkim do w miarę wczesnego ujawniania czynników sprzyjających ewentualnym konfliktom między samorządami i administracją rządową, i pozwoli na ich rozwiązywanie w sposób zgodny z interesami obu stron, a dla pożytku społecznego. Pozwoli to także na podejmowanie postępowania w celu eliminowania ze strony organów administracji rządowej zachowań kwalifikowanych jako błędne. Ocena Sejmiku może również przyczynić się do łagodzenia nieporozumień ujawnianych na tle podziału kompetencji między administracją rządową i samorządami.

Ocena uwzględnia poglądy i opinie formułowane przez delegatów w czasie posiedzeń organów Sejmiku Samorządowego we Wrocławiu. Wzięto także pod uwagę stanowisko gmin, do których Sejmik zwrócił się z wnioskiem o nadsyłanie spostrzeżeń, uwag i propozycji. Kryteria oceny administracji rządowej nie zostały bliżej określone przez właściwe akty normatywne. Oznacza to, iż Sejmik wyodrębnia je z własnej inicjatywy i w trybie Przez siebie przyjętym. Praca niniejsza uwzględnia ocenę administracji rządowej w wybranym województwie. Sejmik Samorzą-

¹ Art. 77 ust. 1 pkt 7 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95); por. B. Zawadzka, *Samorząd terytorialny w świetle regulacji ustawowych*, Państwo i Prawo 1990, nr 8, s. 16.

² Art. 18 ustawy z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. 1990, nr 21, poz. 123).

dowy przyjął, iż jest uprawniony do formułowania oceny, która ujmie działalność administracji wyłącznie w okresie od dnia I sesji. Przyjęto bowiem, iż ocenie poddane mogą być fakty i działania, pozostające wprawdzie w związku z działalnością administracji rządowej, ale w pewnym stopniu implikowane powołaniem organów samorządu terytorialnego. W tym celu Sejmik przyjął wstępne kryteria oceny administracji rządowej i zaproponował organom samorządu terytorialnego wzięcie ich pod uwagę przy formułowaniu własnej oceny. Przyjęto, iż przedmiotem stanowiska Sejmiku będzie ocena zasadności powołania rejonowych organów rządowej administracji ogólnej i sposobu ich organizacji, ocena pracy organów administracji rządowej z uwzględnieniem sposobu reprezentowania interesów gmin wobec innych organów administracji rządowej w sprawach finansów gmin, inicjatywy, przedsiębiorczość, przenoszenie postulatów organów gmin na forum organów rządowych, opinia o aktach prawa miejscowego, zakres i sposób przekazania kompetencji administracji rządowej (zadania zlecone), ocena pracy jednostek organizacyjnych podporządkowanych Wojewodzie (Wojewódzki Ośrodek Postępu Rolnego, Wojewódzki Zarząd Inwestycji Rolniczych i innych) i wykonujących zadania na rzecz gmin.

2. Ocena szczegółowa pracy rządowej administracji ogólnej w województwie determinowana jest w istotnym stopniu przyjętymi w ustawodawstwie polskim rozwiązaniami. Stwierdzenie to odniesiono do zagadnień organizacyjnych, a zwłaszcza układu kompetencji³, form działania oraz środków pozwalających na realizację wyznaczonych zadań. Jest rzeczą oczywistą, iż organy administracji rządowej należą do odrębnego jakościowo układu organizacyjnego w porównaniu z organami samorządowymi. Oznacza to, iż w zasadzie po 27 maja 1990 r. dwie grupy podmiotów, realizujących funkcje publiczne, pracują na rzecz społeczności lokalnych. Organy administracji rządowej — jak sądzimy — występują w sytuacji przede wszystkim reprezentanta interesów ogólnospołecznych (państwa). Dla społeczności lokalnych działalność organów administracji rządowej ma wszakże to znaczenie, iż jest bezpośrednim przejawem aktywności państwa w terenie. Oceniana jest też przez pryzmat interesów lokalnych. W podobny sposób formułują ocenę podmioty indywidualne — zwłaszcza w postępowaniu administracyjnym. W sumie Sejmik postrzega organy administracji rządowej także jako podmioty, które winny ujawniać, reprezentować i chronić interesy lokalne. Fakt, iż „w terenie na poziomie społeczności lokalnych występują dwie grupy organów nie

³ Por. A. Jaroszyński, *Terenowa administracja rządowa. Komentarz do ustawy z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (wg stanu prawnego na 1 VIII 1990 r.)*, Warszawa 1990, s. 13.

oznacza, iż w codziennej pracy tych organów muszą ujawniać się kontrowersje czy też sprzeczności interesów. Sytuację taką należałoby oceniać negatywnie, a źródła jej można lokalizować na płaszczyźnie rozwiązań prawnych, a także po stronie organów samorządowych i rządowych.

Zanim przejdziemy do analizy tego zagadnienia, winniśmy podkreślić, iż ocena Sejmiku obejmuje stosunkowo krótki odcinek czasu, w którym administracja rządowa podlega reorganizacji, a w pewnym zakresie — całkowitym przekształceniom. Odnosimy to stwierdzenie zarówno do procesu tworzenia struktur organizacyjnych, jak i obsady personalnej na poszczególnych stanowiskach. Kierunki tej reorganizacji determinowane były rozwiązaniami prawnymi.

W sposób szczególny na pozycji organów administracji rządowej i układzie kompetencji w sprawach lokalnych zaważyła, przyjęta w ustawie o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, koncepcja rejonów⁴, wbudowana w układ organizacyjny administracji rządowej. Uzasadnienie dla tej koncepcji znajdujemy w zasadach procedury administracyjnej (dwuinstancyjność)⁵ oraz w funkcjach tzw. policji administracyjnych⁶, realizowanych wobec organów samorządowych. Przyjęto, iż kierownik rejonu rządowej administracji ogólnej, wraz z odpowiednim urzędem, wypełnią w swojej działalności funkcje ogranu pierwszej instancji policji administracyjnej. Organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym, a także przedstawicielem rządu w terenie wykonującym funkcje organizatorsko-zarządzające jest wojewoda. Przyjęty w założeniach, a następnie zrealizowany w aktach normatywnych układ organizacyjny administracji rządowej implikował podział kompetencji w sprawach lokalnych między organami administracji rządowej, a organami gmin⁷. Sądzymy, iż tak ustalony tok postępowania i podział kompetencji między samorządy i organy administracji rządowej przeprowadzony został po przyjęciu koncepcji tzw. rejonizacji administracji rządowej

⁴ Por. rozdział 6 ustawy z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej: *Rejonowe organy rządowej administracji ogólnej* — zob. też A. Jaroszyński, *Terenowa administracja*, s. 47 - 67.

⁵ Por. art. 15 ustawy z 14 VI 1960 r. — kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1980, nr 9, poz. 20 z późn. zm); zob. też J. Pater, *Postępowanie administracyjne w nowym układzie władz terenowych*, Państwo i Prawo 1990, nr 10, s. 56 - 59

⁶ Por. S. Kaszica, *Polskie prawo administracyjne (pojęcia i instytucje zasadnicze)*, Wrocław 1947, s. 150; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, cz. I, Wrocław 1980, s. 84 i n.

⁷ Por. 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; zm.: Dz. U. 1990, nr 43, poz. 253 oraz Dz. U. 1990, nr 87, poz. 506).

i stał się bezpośrednim źródłem konfliktów, a w rezultacie negatywnych opinii na temat podziału uprawnień między tymi podmiotami. W szczególności zakres spraw, przyznanych organom samorządu terytorialnego i załatwianych przez nie samodzielnie, oceniany jest negatywnie. W opiniach gmin wyróżnia się stanowisko, iż „... praca faktycznie wykonywana jest w terenie, zaś zatwierdzanie jej rezultatów następuje w rejonie”. Osoby, zaangażowane w działalności samorządowej, podnoszą — jak się wydaje nie bez racji — iż występuje wyraźna dyskryminacja organów samorządu terytorialnego w odniesieniu do przyznanych kompetencji — w porównaniu z uprawnieniami organów administracji rządowej. W ankiecie spotykamy pogląd, że „Utworzenie rejonów jest ze strony twórców ustawy kompetencyjnej wyrazem nieufności wobec samorządów, bowiem odbiera [. ..] najważniejsze uprawnienia [. ..] kierowania rozwojem gminy [...]”•

Podział kompetencji między administracją rządową (rejony) a samorządową postrzegany jest przy tym — jak to stwierdza burmistrz — jako przypadkowy i wybiórczy, i prowadził — przynajmniej w czasie organizacji urzędów rejonowych — do zamieszania. Podkreśla się, iż ustawodawca obarczył samorządy sprawami trudnymi, a przy tym przyjęto zasadę, iż samorządy załatwiają sprawy, 'które nie mieszczą się w zakresie działania rejonów. Innymi słowy, wyrażany jest pogląd, iż kompetencje rejonów mają charakter pierwotny, a ustawodawca miał na uwadze przede wszystkim wzmocnienie ich pozycji wobec wspólnot lokalnych. Kompetencje, które nie odpowiadały takim założeniom, zostały przekazane samorządom terytorialnym.

W świadomości społeczności lokalnych powstał przy tym zamęt w identyfikacji właściwych ośrodków decyzyjnych. Nawet osoby, które znają prawo samorządowe niekiedy z dużą trudnością ustalają, jaki organ jest właściwy do załatwienia danej sprawy administracyjnej. Tym bardziej, że szereg spraw załatwianych jest w pierwszej instancji także na szczeblu wojewody.

Powołanie rejonów doprowadziło do oddalenia ośrodków decyzyjnych od obywatela, co powoduje m.in., że organy gmin spotykają się z zarzutem „wydłużania terminów załatwiania spraw obywateli”, co jest postrzegane przez społeczności lokalne — zwłaszcza w tych ośrodkach, które nie są siedzibami urzędów rejonowych. Badania wykazały, że „Ludzie nie są przekonani o celowości tworzenia rejonów, wydłużył się bowiem czas postępowania, wzrosły wydatki na podróże itp.”.

Podniesione wyżej okoliczności spowodowały, iż w sposób bardzo negatywny oceniany jest przez samorządy, przyjęty w ustawodawstwie, podział kompetencji między organy samorządowe i organy administracji rządowej oraz ustrój administracji rządowej.

3. Sejmik Samorządowy, którego stanowisko jest przedmiotem analizy w opracowaniu, od początku swej działalności wskazywał na to, iż koncepcja rejonów rządowej administracji ogólnej została przygotowana bez pogłębionej analizy zagadnienia, z naruszeniem zasad wyznaczających sytuację wspólnot samorządowych. Trzeba jednak podkreślić, iż proces rejonizacji administracji rządowej w województwie w zasadzie przebiegał bez znacznych konfliktów. Nie oznacza to jednak braku zastrzeżeń do samej koncepcji, a także funkcjonowania rejonów. Wprawdzie w znacznym stopniu uwzględniono sugestie organów samorządu terytorialnego, "Wyrażone w aktach Sejmiku Samorządowego, dotyczące liczby, zakresu terytorialnego oraz siedzib urzędów rejonowych. Nie zostały jednak uwzględnione słuszne wnioski niektórych gmin w sprawie usytuowania ich w obszarze działania określonych rejonów lub też utworzenia odrębnego rejonu dla wnioskujących gmin. Podnoszony jest też zarzut, iż kompetencje przyznane samorządom w tzw. ustawie kompetencyjnej, rażąco odbiegają obecnie swym zakresem, od zakresu uprawnień, którymi dysponowały przed 27 maja 1990 r. terenowe organy władzy i administracji państwowej⁸. Pogląd ten wyraża stwierdzenie, iż „Społeczeństwo było i jest przyzwyczajone załatwiać sprawy na miejscu”. Rodzi się uzasadnione podejrzenie, iż stan taki był implikowany wcześniejszym powołaniem rejonów. „Nastąpiło uszczuplenie samorządności gmin”. Wprawdzie gminy mogą przejmować w formie porozumień kompetencje organów rejonowych, ale traktowane jest to jednak jako przejaw podporządkowania administracji rządowej. Opinię tego rodzaju wyraża sformułowanie: "Samorząd terytorialny nie jest faktycznie gospodarzem gminy". Tym bardziej, iż przed 27 maja 1990 r. podmiotami tych kompetencji były organy szczebla podstawowego. Po tym dniu zostały przejęte przez rejon> co zostało wymuszone przez rozwiązania ustawowe, po czym ponownie mogą wrócić do pierwotnych ośrodków kompetencyjnych (decyzyjnych). Samorządy podnoszą także zarzut, iż początkowo urzędy rejonowe nie były przygotowane do realizacji przejmowanych kompetencji, skazanych w ustawach. Tymczasem w urzędach gminy pracowały osoby kompetentne do prowadzenia postępowania w sprawach przejmowanych przez kierowników rejonów. Pracownicy gmin załatwiali więc sprawy, które formalnie należały do kompetencji administracji rządowej — co zdarzało się zwłaszcza w okresie tworzenia administracji rejonowej, Oczywiście, za niewłaściwą winniśmy uznać realizację zadań z zakresu administracji rządowej przez gminy, bez formalnego upełnomocnienia w postaci porozumienia. Porozumienie zawarto po upływie znacznego

⁸ Por. ustawę z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. 1988, nr 26, poz. 183; Dz. U. 1989, nr 34, poz. 178).

nieraz okresu od wejścia w życie przepisów w sprawie podziału zadań między samorządy i administrację rządową, przywracało stan sprzed 27 maja 1990 r. Potwierdza to tylko zarzut o pośpiesznej aplikacji przyjętej koncepcji — bez należytego przygotowania. Zarzut ten podnosimy także po to, by wykazać, iż ocena krytyczna pracy rejonów w dużym stopniu była implikowana przez koncepcję budowy administracji rządowej, w której istotne znaczenie odgrywają rejony, oraz błędy popełnione przy jej wdrożeniu. Niezależnie jednak od stopnia, w jakim administracja rządowa przyczyniła się do negatywnej oceny ze strony organów samorządu terytorialnego, ocena ta pozostaje faktem.

Istotne zastrzeżenia budził także sposób powoływania kierowników urzędów rejonowych. Wojewoda zgodził się ze stanowiskiem Sejmiku Samorządowego, iż sprawa ta należy do istotnych dla województwa i podlega opiniowaniu przez Sejmik⁹. Nie uniknięto jednak nieporozumień, a w jednym przypadku wręcz napięcia w stosunkach zainteresowanych gmin z Wojewodą. Stwierdzenie to odniesiono do jednego z rejonów. Obsada stanowiska kierownika urzędu rejonowego przedłużała się nazbyt długo — m.in. na skutek forsowania na to stanowisko osoby byłego naczelnika jednej z gmin, nie akceptowanego przez społeczności lokalne — i została załatwiona dopiero w grudniu 1990 r. Fakt ten wykazuje bezspornie, jak dużą wagę winniśmy przywiązywać do opinii organów reprezentujących samorządy terytorialne. Organy te zgłaszały bowiem swoje zastrzeżenia już we wczesnym stadium postępowania (lipiec, sierpień). Budziła także wątpliwości przyjęta koncepcja powoływania przez wojewodę pełnomocników do organizacji urzędu rejonowego. Nie zawsze też osoby te uzyskiwały nominacje na stanowiska kierowników urzędów rejonowych.

Pewne nieporozumienia ujawniły się także przy powoływaniu kierowników dwu innych rejonów. Winniśmy jednak wyraźnie podkreślić, iż opisane wyżej przypadki nie wpłynęły w sposób istotny na współpracę między reprezentacją samorządów a Wojewodą. Uwzględniono bowiem wszystkie sugestie organów samorządowych. Z drugiej strony uznały one uprawnienie Wojewody, wynikające z obowiązujących aktów prawnych, do podejmowania decyzji personalnych w sprawach z zakresu administracji rządowej i nie podejmowały prób ingerencji w tę sferę kompetencji.

Wyżej zwracaliśmy uwagę, iż ocena pracy urzędów rejonowych nie zawsze może być pozytywna — co odnieśliśmy zwłaszcza do początkowego okresu działania rejonów, w którym nie były przygotowane do rea-

⁹ Por. art. 77 ust. 1 pkt 8 ustawy z 16 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym

lizacji przekazanych ustawowo zadań. Ujawnia się też przypadki niewłaściwej organizacji pracy rejonów. Głównie wskazuje się na przypadki czasowej nieobecności pracowników odpowiedzialnych za załatwienie spraw z określonej dziedziny. Budzi to niezadowolenie społeczne; interesanci przyjeżdżają do siedziby rejonów w swoich sprawach często z odległych miejscowości.

Podnoszone są zarzuty niewłaściwego współdziałania urzędów rejonowych z organami gmin. Szczególną uwagę Sejmik przywiązywał do poglądów, iż urzędy nie reprezentują interesów gmin. Potwierdzono również przekonanie, że podstawowym reprezentantem interesów gmin są ich organy oraz organizacje, które w sposób szczególny zostały przez ustawodawcę zobowiązane do podejmowania działań mających na celu ochronę słusznych interesów samorządów terytorialnych (Sejmik, Deleгат Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego). Administracją urzędów rejonowych nie została w zasadzie zobowiązana do ochrony interesów samorządów. Sejmik Samorządowy jako reprezentant interesów wspólnot lokalnych czuł się jednak zobowiązany do sformułowania poglądu o potrzebie zbieżności zadań administracji samorządowej i rządowej. Sądzę, iż w sposób szczególny przejawiać się ona powinna na szczeblu, na którym najlepiej widać problemy społeczności lokalnych: ludzkie troski i cierpienia, trudności różnych organizacji w adaptowaniu się do zmienionej rzeczywistości — zwłaszcza w sferze gospodarczej. Administracja samorządowa i rządowa pracują na rzecz tych samych społeczności, a podział zadań między nimi nie powinien prowadzić do separacji, czy też konfliktów w codziennej pracy tych organów. Dlatego pogląd niektórych gmin, iż rejon nie reprezentuje interesów wspólnot lokalnych, winien być postrzegany jako obiektywny fakt społeczny. Sądzę, iż jego przyczyn należy szukać nie tyle w przyjętej koncepcji organizacji administracji rządowej, ile w sposobie jej wdrażania.

Błędem było dążenie do jak najszybszego przejęcia przez rejon kompetencji ustawowych, wykonywanych przez gminy. Rejon nie był przygotowany organizacyjnie, personalnie i merytorycznie do wykonywania nałożonych zadań. Stąd też w pierwszym okresie działalności kierownicy rejonów dążyli przede wszystkim do umacniania pozycji urzędów. co odbywało się ze szkodą dla współpracy z samorządami. Jeszcze dzisiaj Wysuwane są zastrzeżenia, iż gmina nie odczuwa pomocy merytorycznej ze strony administracji rejonu, nie inspirowanie on podejmowania wspólnych działań i inicjatyw. Zdziwienie budził fakt zatrudniania w administracji rejonów osób, które pracowały w organach terenowych i odeszły z nich ze względu na brak kompetencji. Potwierdza to wniosek, iż zbyt ni pośpiech w procesie kształtowania administracji rejonów nie był požądany.

Zarzuty tego rodzaju oczywiście mogą być odrzucone przez adresatów, jeżeli podejmiemy do nich w sposób formalny, uwzględniając tylko przyjęte i obowiązujące rozwiązania prawne. Wynika z nich w sposób wyraźny, iż urzędy rejonowe i ich kierownicy wykonują zadania z zakresu administracji rządowej, odrębne od zadań ciążących na organach samorządu terytorialnego, a także funkcje z zakresu policji administracyjnej (swego rodzaju kontrola nad działalnością organów samorządowych przy załatwianiu indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej). Podkreślam jednak zdecydowanie, iż zarówno obszar działania, jak i funkcje rejonów i samorządów, winny wymuszać wręcz współdziałania dla pożytku społecznego. Sejmik Samorządowy winien inicjować takie współdziałanie. Sądzę zwłaszcza, iż celowe jest powołanie w strukturze organizacyjnej Sejmiku rejonowych zespołów delegatów, którzy winni podjąć inicjatywę wobec kierowników rejonów w celu wyznaczenia przedmiotu i form współpracy. Podnoszony bywa także zarzut nadmiernej rozbudowy aparatu administracyjnego urzędów rejonowych i jego etatyzację — w porównaniu do stanu, gdy zadania rejonów wykonywały gminy. Zarzut ten odniesiono nie tylko do działań Wojewody, wymuszonych przez rozwiązania normatywne, ale też do przyjętej w ustawodawstwie koncepcji, co wielokrotnie wyżej wskazywałem. Sądzę jednak, iż sytuacja rejonowych urzędów administracji rządowej pod względem organizacyjnym, wielkości środków finansowych przeznaczonych na ich utworzenie, obszaru działania, winna być przedmiotem uważnej analizy, sporządzonej przy współdziałaniu organów samorządowych (gminy, Sejmik). Sprawdzenia nade wszystko wymaga propozycja przekazania gminom tych środków finansowych, które przeznaczone zostały na pokrycie kosztów działalności rejonów związanych z przejęciem zadań, wykonywanych przed 27 maja 1990 r. przez organy terenowe stopnia podstawowego. Sądzę, że pozwoli to na znaczne oszczędności środków finansowych, których tak brakuje gminom na pokrycie niezbędnych wydatków.

Propozycje tego rodzaju winny być rozważane ze szczególną uwagą przez administrację rządową. Dowodzą one bowiem troski samorządów o poszanowanie dobra publicznego przez właściwą gospodarkę fundusza-
mi. W każdym razie dalsze zwiększanie środków na administrację rządową, zwłaszcza na organizację urzędów rejonowych, będzie oceniane negatywnie jako niecelowe. Raczej należałoby dążyć do przeglądu organizacji urzędów rejonowych i redukcji terenowych organów administracji rządowej do „niezbędnego minimum”, np. w zakresie ochrony środowiska, budownictwa, oświaty, ochrony zdrowia i weterynarii, *Propozycja ta winna być rozważana w 1991 roku razem z wyżej sformułowanym wnioskiem o współdziałaniu kierowników rejonów z tw. rejonowymi zespołami delegatów Sejmiku Samorządowego.*

Rozważenia wymaga także propozycja tworzenia komórek organizacyjnych rejonów w tych gminach, które nie przejmują zadań z zakresu administracji rządowej. Początkowo mogą to być stanowiska pracy — także dla obsługi mieszkańców w tych sferach działania rejonów, które nie mogą być przekazywane gminom w formie porozumień. Widzę tu dobrą wolę i otwartość gmin na rozwiązania tego rodzaju. Wyrazem tego są nawet propozycje partycypowania w kosztach działania delegatur rejonów w gminach (nieodpłatne przekazanie pomieszczeń, wyposażenia, pokrycie wydatków telekomunikacyjnych).

Niewątpliwie na uwagę zasługuje postulat dokonania uproszczeń w organizacji tych rejonów, które w działalności wobec gmin preferują funkcje policji administracyjnej. Oznacza to, iż uprawnienia decyzyjne przekazane zostaną gminom, a kierownik wraz z podległym urzędem rejonowym jako reprezentant państwa przede wszystkim czuwa nad prawidłową realizacją przez gminy funkcji zleconych. W takiej sytuacji słuszny jest postulat redukcji struktury organizacyjnej urzędu rejonowego, co — jak sędzę — oznacza ograniczenie etatów, a zaoszczędzone Pieniądze można by przekazać gminom. Postuluję, by kwoty i sposób Przekazania tych pieniędzy mogły być przedmiotem uzgodnień między właściwymi organami administracji rządowej i samorządowej.

Uważam, iż odrębnej analizy wymaga też sytuacja rejonów ze względu na ich obszar działania. Niektóre rejonu są zbyt duże. Być może należałoby rozważyć propozycję wyodrębnienia osobnego rejonu dla miasta Wojewódzki ego — zarówno ze względu na liczbę mieszkańców, specyfikę spraw, załatwianych mieszkańcom miasta przez urząd rejonowy, jak i wyraźną dominację spraw miejskich. Jeżeli propozycja ta będzie trudna do akceptacji — np. ze względu na koszty jej realizacji — to proponuję analizę porozumień zawartych dotąd przez kierownika rejonu z gminami w celu poszerzenia zakresu zadań powierzanych¹⁰.

Winniśmy także zasygnalizować, że podnoszone są postulaty — zwłaszcza ze strony gmin, które byłyby w stanie przejąć kompetencje, przyznane kierownikom urzędów rejonowych — likwidacji rejonów przez przekazanie zadań i środków finansowych do urzędów gmin. Ciekawa jest sugestia organów gmin, które proponują zachowanie wpływów administracji rządowej na działalność organów gminy w sprawach, które dzisiaj załatwiają urzędy rejonowe, a mogłyby być przekazane gminom.

Proponuje się utworzenie w strukturze organizacyjnej urzędu gminy czy

¹⁰ Por. art. 40 ust.1 ustawy z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej: „Kierownik urzędu rejonowego może, za zgodą wojewody, powierzyć prowadzenie niektórych spraw [...] organom gminy” (podkr. — L. K.).

obok urzędu gminy stanowiska (stanowisk) o kompetencjach pełnomocnika wojewody, w celu wykonywania funkcji policji administracyjnej (koordynacja pracy urzędu gminy z działalnością urzędu wojewódzkiego, nadzór funkcjonalny).

W propozycji tej kryje się także sugestia przekazania do gmin środków finansowych (etaty) i wykwalifikowanej kadry. Przejmowałyby one kompetencje urzędów rejonowych wraz ze środkami materialnymi, wzmacniając przez to gminy tak pod względem organizacyjnym, jak i przede wszystkim kompetencyjnym. Oczywiście realizacja tej koncepcji wymagałaby odrębnej szczegółowej analizy. Sądzę, iż analiza taka winna być przeprowadzona z udziałem właściwych przedstawicieli administracji rządowej i samorządów terytorialnych.

Warto podkreślić, iż w opinii części gmin zauważyć się daje dobra ocena współdziałania z rejonami rządowej administracji ogólnej i ich pracownikami. Wskazuje się na pozytywny stosunek kierowników do wniosków gmin w sprawie przejęcia kompetencji, ustawowo przekazanych do administracji rządowej. Zwraca się uwagę, iż — mimo zastrzeżeń co do samej koncepcji — rejonny współpracują z gminami, albo też nie dają powodów do wystawiania oceny negatywnej.

Porozumienia gmin, zawierane z kierownikami rejonów są formą przejmowania zadań zleconych przez samorzady¹¹. Sądzę, iż mogą być one przykładem współpracy i wzajemnego poszanowania pozycji organów gmin i administracji rządowej. Porozumienia mogą tonować ułomności ustawy kompetencyjnej — zwłaszcza zaś celowe wydaje się posługiwanie się nimi do określenia zakresu kompetencji organów gmin, przez zwracanie im tych uprawnień, które były lokowane przed 27 maja 1990 r. na szczeblu organów podstawowych. Oczywiście, możemy w tym miejscu podjąć dyskusję na temat nowelizacji ustawy kompetencyjnej i podjęcia prac w celu wytyczenia na nowo dystynkcji między kompetencjami samorządów terytorialnych i organów administracji rządowej. Sądzymy, iż Sejmik Samorządowy winien sformułować stanowisko w tej sprawie po zasięgnięciu opinii gmin.

Przed wszystkim nie można zgodzić się z argumentacją, uzasadniającą odmowę przekazania niektórych spraw w gestię samorządów przez sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, albo że ich realizacja leży poza sferą możliwości praktycznych samorządów. Jako postawę niewłaściwą oceniamy zmianę stanowiska kierownika rejonu, który wyraził zgodę na przekazanie kompetencji gminie (z zakresu budownictwa i archi-

¹¹ Por. art. 8 ust. 2 ustawy z 16 VI 1990 r. o samorządzie terytorialnym

tektury), a następnie proponuje wyłączenie z treści porozumienia „obiektów usługowych i produkcyjnych realizowanych przez osoby fizyczne”. Zwłaszcza, iż gmina daje dowody w codziennej praktyce swojej działalności, iż podoła obowiązkowi, nałożonemu w związku z wykonywaniem zadań powierzonych.

Spostrzegamy niepokojącą samorządy praktykę zatrzymywania przez rejonowe zadania, które wykonywane są sporadycznie, czy też uzasadnianie odmowy przekazywania zadań lepszym wyposażeniem technicznym urzędów rejonowych. Postawa taka w efekcie prowadzi do wydłużenia procesu decyzyjnego. Podniesiono zarzut, iż nie nastąpiło usprawnienie obsługi interesantów, ani też lepsze zabezpieczenie dokumentów, co miał zapewnić urząd rejonowy. Podkreślić chcemy, iż powtarzają się skargi na złą organizację pracy niektórych rejonów w sprawach z zakresu komunikacji.

Widzimy także pewną nieufność w stanowisku gmin wobec administracji rządowej. Wyraża się ona w poglądzie, iż rejon przekazał w formie porozumienia zadania zlecone, bowiem nie miał możliwości organizacyjnych, by podjąć się ich realizacji. W miarę stabilizacji i umocnienia organizacyjnego urzędu rejonowego, gmina spodziewa się wypowiedzenia Porozumienia i przejęcia przez rejon spraw zleconych, co wedle oświadczenia gminy ma już miejsce w sprawach z zakresu prawa wodnego¹². Sądzę, iż praktyka taka nie może być kontynuowana, a rzeczą Wojewo-

jest jej zapobiegać. Winniśmy także wskazać na opinię pozytywną gmin współpracy z administracją rządową, co m.in. wyraża się w przychylniej reakcji na wnioski gmin w sprawie przejęcia zadań zleconych. Ocena pozytywna pracy urzędów rejonowych jest formułowana wprost lub pośrednio w stanowisku, iż gmina nie jest zainteresowana w przejęciu zadań, wykonywanych przez kierownika urzędu rejonowego.

Stolica województwa i jej organy samorządowe zajmują szczególne miejsce w województwie. Przede wszystkim przesądza o tym wielkość miasta oraz jego znaczenie jako ośrodka gospodarczego, naukowego czy kulturalnego. Rozwiązania, przyjmowane przez organy samorządowe miasta, zasady współdziałania między nimi i organami administracji rządowej były postrzegane przez organy gmin jako wzorcowe, toteż przejmowały one w swojej działalności te rozwiązania. Przykładowo możemy tu wskazać na koncepcje tzw. małej prywatyzacji, wypracowane przez organy samorządu miasta i inspirujące inne gminy. Dlatego nieporozumienia, które wystąpiły w stosunkach między urzędem wojewódz-

¹² Ustawa z 24 X 1974 r. — prawo wodne (Dz. U. 1974, nr 38, poz. 230 z późn. zm).

kim i organami samorządu miasta, zwłaszcza na tle podziału kompetencji, nie mogą być postrzegane tylko w wymiarze ograniczonym do relacji między tymi dwoma stronami.

Organy samorządowe miasta uznały, iż są przygotowane organizacyjnie i merytorycznie do załatwiania przynajmniej tych spraw, które leżały w polu kompetencji rady narodowej miasta. Zdziwienie, a nawet swego rodzaju sprzeciw ze strony części radnych Rady Miejskiej budziło rozwiązanie ustawowe, w świetle którego sprawy załatwiane w urzędzie miejskim mogły pozostać w gestii organów gminy po uprzednim zawarciu porozumienia z kierownikiem rejonu. Podniesiono zarzuty o braku zaufania ze strony administracji rządowej do organów samorządowych, co utrudniało — zwłaszcza w pierwszych miesiącach działania organów samorządowych — wypracowanie niezbędnego konsensusu. Stwierdzenie to odnosimy szczególnie do spraw z zakresu komunikacji czy gospodarki nieruchomościami w mieście. Sądzę, iż spory kompetencyjne w dużym mieście są w pewnym stopniu nieuniknione w świetle rozwiązań przyjętych w ustawie kompetencyjnej.

Sejmik Samorządowy nie angażował się bezpośrednio w spory między organami miasta i administracji rządowej uznając, jak się okazało zasadnie, iż obie strony dojrzeją do konsensusu, który jest stopniowo wypracowywany. Sejmik wielokrotnie stawał po stronie gmin (Prezydium, komisje Sejmiku, wystąpienia delegatów na sesjach Sejmiku w obecności Wojewody i pracowników urzędu wojewódzkiego lub urzędów rejonowych) reprezentując ich interesy wobec organów rządowych. Wskazać jednak należy, iż organy administracji rządowej w zasadzie uwzględniały opinie i sugestie w sprawach poszczególnych gmin. W pewnych przypadkach postępowanie mediacyjne Sejmiku nie zostało jeszcze zakończone. Nie spotkano się z negatywną reakcją ze strony Wojewody lub pracowników urzędu wojewódzkiego i jego agend na propozycje podjęcia postępowania wyjaśniającego w sprawach spornych, w których Sejmik mediował. Co więcej, wskazano na szczególną sytuację, gdy organy gminy i administracji rządowej (Kurator Oświaty i Wychowania) zwróciły się do Sejmiku z prośbą o mediację w sporze, który powstał między zainteresowanymi stronami — organy te z góry zaakceptowały stanowisko Sejmiku. Sądzymy, iż zadecydowała tutaj dotychczasowa praktyka współdziałania organów Sejmiku i administracji rządowej: uznały iż dobro województwa i jego samorządów, przy poszanowaniu interesów Państwa, winny przesądzać o sposobie postępowania przy rozstrzygnięciu spraw spornych.

4. Widzę celowość zmiany statusu prawnego i organizacyjnego niektórych jednostek podporządkowanych Wojewodzie. Stanowisko to opieram na poglądach działaczy samorządowych, mając zwłaszcza na uwadze takie

jednostki jak WODR i WZIR. Ocena ich pracy nie zawsze jest krytyczna, a niekiedy ocena ta jest wręcz pozytywna. Zgłaszane są natomiast postulaty zwiększenia ich aktywności, uspołecznienia procesu kierowania przez udział przedstawicieli wsi w organach tych jednostek. Wojewoda podjął działania w celu zmiany organizacji i zasad działania jednostek mu podporządkowanych, a pracujących na rzecz rolnictwa. Postulowano, utrzymanie dotychczasowej dobrej praktyki konsultowania decyzji w sprawach tego rodzaju z organami i organizacjami, reprezentującymi interesy właściwych środowisk, min. z Sejmikiem Samorządowym.

Sejmik Samorządowy podjął działania w celu wypracowania stanowiska w sprawie oświaty, służby zdrowia oraz komunikacji. Konkretnie propozycje rozwiązań prawnych i organizacyjnych przedstawione będą na sesjach — począwszy od marca 1991 r.

Wyżej podniosłem, iż Sejmik występował w roli mediatora między organami gminy Milicz i Kuratorium Oświaty i Wychowania. Postępowanie o zbliżonym charakterze podjęto także w sprawie szkoły w jednej z gmin. O ile stanowisko Kuratorium w sprawie oświaty w gminie satysfakcjonowało zainteresowane strony, to podobna opinia nie mogła być sformułowana w przypadku szkoły usytuowanej na terenie gminy. Sejmik zajął stanowisko, mając na uwadze opinie organów gminy, iż Kuratorium winno podjąć konkretne i zdecydowane działania w celu oceny Pracy szkoły i osób nią kierujących oraz wyjaśnienia zagadnień, które wywołują krytykę ze strony społeczeństwa i organów samorządowych.

Usprawnienia wymaga także administrowanie drogami w województwie. Sądzymy, iż działalność organów administracji rządowej, które mają status tzw. organów administracji specjalnej¹³, winna podlegać uprawnieniom koordynacyjnym ze strony Wojewody. Usytuowanie tych organów poza strukturą organizacyjną rządowej administracji ogólnej utrudnia Wojewodzie oddziaływanie na politykę i pracę organów administrujących drogami.

W sposób szczególny gminy wrocławskie odniosły się do działalności Delegata Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego¹⁴. Organ ten nie działa w strukturze organizacyjnej urzędu wojewódzkiego.

Dochodzi do pewnych nieporozumień między nim i urzędem wojewódzkim — zwłaszcza co do zakresu kompetencji i zadań. Sądzymy, iż należałoby podjąć działania w celu sprecyzowania statusu Delegata — zwłaszcza w stosunkach z Wojewodą.

Ocena pracy Delegata, sformułowana przez gminy, jest bardzo po-

¹³ Por. M. Jełowicki, *Organy administracji specjalnej*, Warszawa 1990, s. 25.

¹⁴ Por. uchwałę nr 137 RM z 25 IX 1989 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Rządu d/s Reformy Samorządu Terytorialnego (nie publikowana).

zytywna. Podkreśla się jego aktywną postawę — zwłaszcza w pierwszym okresie organizowania się samorządów terytorialnych i pracy organów samorządowych. Pomagał on, wraz z pracownikami Biura, przy komunalizacji mienia¹⁵, prowadził działalność instruktażową, szkoleniową i doradczą. Występował także jako reprezentant interesów gmin — zarówno na forum publicznym, podnosząc problemy ogólne, jak i w sprawach indywidualnych. Podkreśla się jego rolę jako mediatora w sprawach spornych między gminami i administracją rządową — zwłaszcza w pierwszych miesiącach działania organów samorządowych.

Gminy zwracają uwagę, iż Delegat jest w wielu sytuacjach jedynym źródłem informacji na temat pracy rządu i organów administracji rządowej. Zgadzamy się z tą opinią — m.in. z tego powodu, iż próby Sejmiku Samorządowego uzyskiwania informacji — zwłaszcza od organów naczelnych (centralnych) — na tematy interesujące gminy, napotykały na trudności. Organy te wskazują, iż takim nośnikiem informacji winien być Delegat, którego urząd m.in. w tym celu został powołany i który dysponuje odpowiednimi środkami technicznymi.

Powszechnie podkreśla się celowość utrzymania stanowiska Delegata Pełnomocnika Rządu w strukturze organów administracji rządowej. Zgłaszane są przy tym postulaty uregulowania jego kompetencji w sposób konkretniejszy w porównaniu do obowiązujących rozwiązań prawnych. Proponuje się także rozważenie możliwości przejęcia Biura Delegata przez Sejmik w przypadku likwidacji tego urzędu przez administrację rządową.

5. W pracy starano się wiązać ocenę działalności administracji rządowej w województwie z rozwiązaniami organizacyjnymi, o charakterze koncepcyjnym, które w sposób istotny determinują sytuację organów tej administracji. Jest rzeczą oczywistą, iż prawo nie decyduje jednak o wszystkich aspektach zachowań adresatów. Terenowe organy administracji rządowej, a zwłaszcza Wojewoda, są uprawnione — w granicach oznaczonych na płaszczyźnie prawa — do prowadzenia właściwej polityki w sprawach należących do ich kompetencji. Innymi słowy, działalność administracji może podlegać ocenie ze względu na sposób wykonywania postanowień prawa. Uprawnione jest jednak także przyjmowanie innych kryteriów tej oceny, takich jak np. skuteczność działania, przedsiębiorczość i inicjatywa, współpraca z organami samorządowymi przy załatwianiu spraw bieżących, a także przy formułowaniu założeń programowych.

¹⁵ Por. rozdział 2 ustawy z 10 V 1990 r. — przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawą o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990, nr 32, poz. 191; zm.: Dz. U. 1990, nr 43, poz. 253; Dz. U. 1990, nr 92, poz. 541).

Większość powyższych kryteriów oceny może być odniesiona do aktów normatywnych Wojewody¹⁶. Wojewoda w zasadzie nie korzystał z kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w formie rozporządzeń. Sejmik Samorządowy otrzymał do zaopiniowania dwa rozporządzenia, przy czym przedmiot ich regulacji pozostawał w luźnym związku z interesami samorządu terytorialnego („sprawy o istotnym znaczeniu” — art. 77 ustawy o samorządzie terytorialnym). Dwie gminy akty normatywne Wojewody oceniły pozytywnie.

Trudno nam w tej chwili wyrokować, czy brak aktywności legislacyjnej ze strony Wojewody jest implikowany przez rozwiązania ustawowe, czy też ma swoje źródło w stanowisku, przyjętym przez ten organ rządowej administracji ogólnej. Skłonny jestem sądzić, iż rozwiązania ustawowe, przez swoją zbyt szczegółową regulację prawną nie delegują na rzecz Wojewody kompetencji legislacyjnych w takim zakresie, jaki Pozwalałyby na inicjatywę oraz uwzględnianie właściwości regionu. Sądzę, iż zagadnienie to winno być przedmiotem odrębnej analizy przy okazji opracowywania koncepcji nowego podziału terytorialnego kraju. Zwłaszcza nowego spojrzenia wymaga podział kompetencji prawotwórczych między organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej.

Wyżej wskazywałem, iż ocena odnosi się do stosunkowo krótkiego okresu działalności administracji rządowej (7 miesięcy). Utrudnia to zwłaszcza zajęcie stanowiska w sprawie praktyki postępowania tej administracji w sprawach bieżących czy też współdziałania ze wspólnotami samorządowymi. Tym niemniej nasuwają się pewne spostrzeżenia i uwagi na podstawie działalności organów administracji rządowej w okresie, który wyznacza obowiązywanie ustawodawstwa samorządowego.

Organy gmin podnoszą potrzebę podejmowania współpracy z administracją rządową, a zwłaszcza oczekują pomocy z jej strony przy rozmywaniu spraw istotnych dla społeczności lokalnych. Wojewoda angażuje się osobiście w postępowanie wobec organów administracji centralnej reprezentując zarówno interesy wspólne gmin, jak i też stając po stronie poszczególnych wspólnot lokalnych. Taką postawę widzieliśmy w sprawie powołania Sądu Apelacyjnego, utworzenia przedstawicielstwa agencji Rynku Rolnego czy rejonach rządowej administracji ogólnej. Również w sprawach finansowych podejmował wielokrotnie działania

¹⁶ Por. rozdział 4 ustawy z 22 VI 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej; zob. też rozp. Prezesa RM z 10 X 1990 r. w sprawie zasad i trybu wydania oraz rozpowszechniania wojewódzkich dzienników rządowych (Dz. U. 1990, nr 71, poz. 421); zob. też S. Biernat, *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*, Kraków 1985, s. 78 - 79.

interwencyjne, podnosząc argumenty, które pozwoliły na osiągnięcie skutków pozytywnych. Wojewoda podejmował także inicjatywy w sprawie zaangażowania kapitału zagranicznego w województwie. Winny one być kontynuowane — szczególnie w celu rozbudowy infrastruktury technicznej wsi (wodociągi, gazyfikacja, telekomunikacja itp.). Sądzę, iż jest to także obowiązkiem osób, zajmujących stanowiska kierownicze w administracji rządowej — zwłaszcza Dyrektorów Wydziałów.

Oczywiście zdawać winniśmy sobie sprawę z sytuacji organów administracji rządowej i zakresu kompetencji, jaki wyznaczył im ustawodawca. Reprezentacja interesów samorządowych nie zajmuje pośród nich wyróżnionego miejsca. Tym niemniej należałoby oczekiwać kontynuowania dotychczasowej praktyki. Poglądy i opinie organów samorządowych — także Sejmiku jako reprezentacji samorządów gmin — winny inspirować organy administracji rządowej do skuteczniejszych działań wdbec właściwych organów i urzędów.

W kontekście tych rozważań chcemy również podnieść, iż w województwie wypracowany został pewien model współdziałania między Sejmikiem Samorządowym i jego organami oraz Wojewodą i jednostkami organizacyjnymi Urzędu Wojewódzkiego. Inicjatywa Sejmiku w sprawie wypracowania wspólnie z organami administracji rządowej kryteriów współdziałania w sprawach, które należą do kompetencji decyzyjnych Wojewody została zaakceptowana. Określono m.in. kryteria podziału środków finansowych na zadania, realizowane na terenie gmin — zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej. Podkreślam, iż były one uwzględniane w decyzjach Wojewody. Przedstawiony pogląd odnosimy również i do innych sfer działalności Wojewody i Urzędu Wojewódzkiego. Nie oznacza to jednak, że nie występowały i nie występują sytuacje konfliktowe w sprawach szczególnych — zwłaszcza w odniesieniu do podziału kompetencji między urzędami rejonowymi i gminami.

Sądzę, iż należy dążyć do wzmocnienia kompetencyjnego gmin nawet wtedy, gdy kierownicy rejonów uznają, iż są zdolni organizacyjnie i finansowo do załatwiania spraw, o które upominają się gminy. Większych komplikacji można spodziewać się w związku z podziałem majątku ogólnonarodowego na mienie Skarbu Państwa i mienie komunalne. Gminy formułują wnioski o przejęcie określonych składników majątkowych, znajdujących się we władaniu Wojewody jako reprezentanta Skarbu Państwa. Sądzymy, iż zasługują one na uwzględnienie — zwłaszcza, że to na barki gmin przerzucono trud zdobywania środków finansowych do realizacji zadań o charakterze publicznym¹⁷. Nie może budzić wątpliwości wniosek o przejęciu obiektu majątkowego czy instytucji, jeżeli

¹⁷ Por. ustawą z 5 I 1991 r. — prawo budżetowe (Dz. U. 1991, nr 4, poz.18).

pozwoli to na zapewnienie gminie źródeł dochodów w stopniu pozwalającym na pokrycie wydatków. Sądzimy, iż Wojewoda winien być bardziej otwarty na argumenty gmin w sprawach komunalizacji majątku, znajdującego się w jego władaniu. Sejmik Samorządowy zaś winien deklorować swój udział w wypracowaniu koncepcji i zasad, umożliwiających przekazywanie gminom mienia Skarbu Państwa.

Pozytywnie oceniono inicjatywy "Wojewody w celu nawiązania bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami organów samorządowych. Wizyty Wojewody, wspólnie z Przewodniczącym Sejmiku, w gminach, spotkania z reprezentantami jednostek poszczególnych sektorów gospodarki (rolnictwo, gospodarka komunalna) spełniają swoje zadania jako źródło informacji i inspiracji do działań na rzecz regionu. Mamy nadzieję, iż ta forma kontaktów „z terenem” będzie kontynuowana, a doświadczenia nabywane w czasie spotkań znajdują odzwierciedlenie w poglądach i działaniach administracji rządowej.

6. Opinia Sejmiku nie powinna kończyć się wnioskiem, który zawierałby sugestię, iż stanowi generalną ocenę pracy administracji rządowej. Sądzę, iż opinia taka winna być formułowana w odniesieniu do konkretnych działań administracji, czy też poszczególnych sfer jej aktywności. Zbyt krótki okres czasu, jaki upłynął od obowiązywania ustawodawstwa samorządowego nie pozwala na formułowanie jednoznacznych i uogólniających sądów i ocen.

CRITERIA AND PROCEDURE OF FORMULATING THE EVALUATION OF GOVERNMENT ADMINISTRATION BY SELF-GOVERNMENT PARLIAMENT

Summary

The purpose of the article is to determine the criteria of evaluation of the activity of government administration in a province. Such an evaluation is formulated by the Self-Government Parliament. The author analyses the legislation that may pertain to the said evaluation and indicates that in principle the legislator has not defined those criteria. Also the procedure of formulating the evaluation has been left outside the scope of law. The author describes the procedure adopted by one of the provincial Parliaments. He indicates that a necessary element of such procedure is the participation of communes, and offers remarks on the way in which the participation of communes may be realized. Finally, the author puts forth proposals to improve the activity of government administration, taking into account both the interests of territorial self-government as well as the interests of the state.