

Jan SZRENIAWSKI

**Prawo administracyjne na tle transformacji ustrojowej  
na przykładzie funkcjonowania administracji terenowej**

Administrative Law and the Transformation of Political System  
as Exemplified by the Functioning of Local Administration

Przekształcenia dokonujące się w ostatnich latach w systemie prawa polskiego, w znacznej mierze dotyczą prawa administracyjnego. Transformacje ustrojowe łączące się z przewartościowaniem celów realizowanych przy pomocy prawa, takich jak np. podniesienie roli własności prywatnej i liberalizacja gospodarki, zwiększenie swobód obywatelskich czy dążenie do ulepszenia skuteczności działania administracji publicznej, rzutują bezpośrednio i wyraźnie na zmiany w polskim prawie administracyjnym. Wprowadzenie określonych zmian w prawie administracyjnym, już choćby ze względu na brak kodyfikacji, tworzenie go przez wielką ilość bardzo zróżnicowanych organów (m.in. organy ustawodawcze, wykonawcze, zróżnicowane funkcjonalnie i terytorialnie) w różnym czasie, oraz jego złożoność i zasięg, czy znaczną rolę aktów wykonawczych, jest problemem wyjątkowo trudnym, złożonym i skomplikowanym.

Zasadnicze zmiany, mające miejsce w 1989 roku, zastały w prawie administracyjnym grunt przygotowany. Takie ustawy, jak np. ustawa o przedsiębiorstwie państwowym z 1981 roku, podkreślająca samodzielność i samofinansowanie, ustawa o działalności gospodarczej z 1988 roku, stwierdzająca, że „podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach”, ustawa prawo o stowarzyszeniach z 1989 roku, znacznie ułatwiająca tworzenie i funkcjonowanie stowarzyszeń oraz znacznie osłabiająca nadzór nad ich działalnością organów administracji państwowej, ustawa z 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, orzekającym w sprawach skarg na decyzje administracyjne, ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 1987 roku,

stojącym na straży praw i wolności obywatelskich, zagwarantowanych w przepisach, ustawa z 1985 roku o Trybunale Konstytucyjnym, badającym zgodność ustaw z konstytucją oraz przepisów tworzonych przez naczelne i centralne organy administracji państwowej z konstytucją i aktami ustawodawczymi, czy ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 roku, stworzyły sytuację, w której zmiany, mające miejsce po obradach „Okrągłego Stołu” w 1989 i wyborach parlamentarnych w roku 1989, były w znacznej mierze przedłużeniem reform systemowych, mających miejsce w latach poprzednich. Ustawy np. o zniesieniu cenzury w 1990 roku, o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1990 czy ustawa z 1990 roku o samorządzie terytorialnym, są naturalnym następstwem zmian, mających miejsce w latach osiemdziesiątych.

Najbardziej wyraźne i dostrzegalne zmiany w systemie polskiego prawa administracyjnego, miały miejsce w przepisach regulujących organizację i zasady funkcjonowania organów realizujących administrację publiczną w terenie.

Przejęcie od jednolitego strukturalnie i funkcjonalnie systemu rad narodowych, będących terenowymi organami władzy państwowej w terenie, do dualistycznego, opartego o tradycyjne, zachodnioeuropejskie wzory, sposobu wykonywania administracji publicznej, poprzedzone było długą ewolucją terenowych władz i terenowego modelu zarządzania.

Ewolucja systemu rad narodowych doprowadziła do odejścia od modelu rad będących organami państwa i utworzenia samorządu terytorialnego. Ustawa z 1990 roku o samorządzie terytorialnym poprzedzona została wieloma zmianami zasad działania rad narodowych, nasycaniem ich samorządową treścią oraz modyfikacjami terenowych organów administracji państwowej. Nawiązywanie do okresu przed 1939 i przed 1950 rokiem oraz doświadczeń innych krajów, odchodzenie od rozwiązań opartych o zasady państwa socjalistycznego, co wiąże się zarówno ze zmianami pozytywnymi, jak i negatywnymi ze społecznego punktu widzenia, a przede wszystkim dostosowywanie rozwiązań do aktualnych potrzeb politycznych i możliwości, rzutuje na wiele działów prawa administracyjnego. Szczególnie tych, bezpośrednio związanych z życiem społecznym i gospodarczym, statusem prawnym osób fizycznych i wolnościami obywatelskimi.

Wprowadzone ustawą z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zmiany w dotychczasowym sposobie terenowego zarządzania, polegające przede wszystkim na formalnym zniesieniu samorządu terytorialnego, stanowisk wojewody i starosty oraz włączeniu całego szeregu organów rządowej, terenowej administracji nie zespolonej do systemu organizacyjnego rad narodowych, stworzyło nowy jakościowo system realizowania władzy w terenie. Późniejsze, liczne jego zmiany i modyfikacje oraz poszukiwania, jak choćby zniesienie w 1954

roku gmin i działalność rad narodowych w gromadach, będących najniższymi jednostkami podziału terytorialnego, wprowadzenie od 1954 roku powoływania rad w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów, rozszerzenie uprawnień rad ustawą z roku 1958. stwierdzającą, że należą do nich wszystkie sprawy w zakresie władzy i administracji państwowej, nie zastrzeżone na rzecz innych organów, tworzącą podstawy prawne samorządu wsi i czyniącą z wydziałów organy administracji, nowelizacja z 1963 roku umacniająca pozycję rad w stosunku do jednostek nie podporządkowanych radom bezpośrednio i rolę czynnika społecznego w stosunku do czynnika zawodowego itd., świadczą o kierunku poszukiwań. Zmiany wprowadzone reformami z 1972—1975, a przede wszystkim podkreślenie, że rady będące terenowymi organami władzy państwowej są jednocześnie organami samorządu społecznego, powrót do gmin, traktowanych jako mikroregiony gospodarcze, stanowiące podstawę wspólnoty społeczno-gospodarczej, wprowadzenie dwuszczeblowego podziału terytorialnego państwa oraz przekształcenie prezydów rad z organów typu administracyjnego o kompetencji ogólnej w organy społeczne i wewnętrzne rad oraz powołanie jednoosobowych terenowych organów administracji państwowej w postaci wojewodów i naczelników gmin, będących jednocześnie organami wykonawczo-zarządzającymi rad narodowych, doprowadziły do rozdzielania funkcji stanowiących od wykonawczych. Ustawa z 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, będąca odbiciem dążeń do przywrócenia radom charakteru organów samorządowych i do uspołecznienia zarządzania państwem, odchodzenia od zbyt centralistycznego zarządzania i biurokracji, stwierdzała, że rady narodowe są terenowymi organami władzy państwowej, podstawowymi organami samorządu społecznego i organami samorządu terytorialnego, a organy wykonawczo-zarządzające rad są terenowymi organami administracji państwowej, a także umocniła pozycję prawną samorządu mieszkańców miast i wsi.

W myśl ustawy z 1983 roku terenowe organy administracji państwowej dzieliły się na organy o właściwości ogólnej (wojewoda, prezydent miasta, naczelnik) i szczególnej (kierownik wydziału urzędu wojewódzkiego, miejskiego). Organy o właściwości szczególnej powoływane były przez organy o właściwości ogólnej, po zasięgnięciu opinii komisji rady narodowej. Decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych, wydawane były przez terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej. W gminach naczelnik (prezydent w miastach powyżej 50 tysięcy mieszkańców), będąc terenowym organem o właściwości ogólnej wykonywał równocześnie kompetencje terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej. Organy o właściwości ogólnej odpowiadały przed radą za swą działalność. Rada mogła wpływać swymi uchwałami na działalność terenowych organów administracji państwowej,

ale nie mogła rozstrzygać spraw zastrzeżonych do kompetencji organów administracji. W sferze kompetencji wyłączonych z zakresu władczej właściwości rad, terenowe organy administracji państwowej podlegały kierownictwu nadrzędnych organów administracji. Naczelnika i prezydenta, a po nowelizacji z roku 1988 i wojewodę wybierały właściwe rady narodowe. Na podstawie uchwał rad, powołania naczelnika i prezydenta dokonywał wojewoda, a wojewody prezes Rady Ministrów.

Terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej, będąc samoistnymi organami administracji państwowej, działały w zakresie oddziaływań rady oraz w sferze wyłączonej z właściwości rad. Ich właściwość mieściła się w zakresie działań organów o właściwości ogólnej, które kierowały ich działalnością. Ustawa nie regulowała relacji między radą lub jej prezydium a organami o właściwości szczególnej. Oddziaływanie rad przez terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej na organy o właściwości szczególnej miało wzmacniać spójność działania administracji terenowej. Kompetencje wojewody jako reprezentanta rządu w terenie zostały dokładniej sprecyzowane w 1988 roku, łączyły się z reprezentacją i wykonywaniem różnych zadań zleconych przez Radę Ministrów lub premiera oraz koordynowaniem poczynań różnych jednostek i organów działających na terenie województwa, a także organizowaniem kontroli wykonywania zadań administracji państwowej.

Zwierzchni nadzór nad radami narodowymi i ich organami, którego celem było przestrzeganie konstytucji, ustaw i realizacji polityki państwa, sprawowała Rada Państwa. Wojewódzka rada narodowa sprawowała nadzór nad radami stopnia podstawowego. Nadzór nad terenowymi organami administracji państwowej, w dziedzinach objętych kompetencjami zdecentralizowanymi, sprawowała Rada Ministrów, premier oraz minister właściwy do spraw administracji i inni ministrowie. Wojewodowie i podlegli im kierownicy wydziałów sprawowali nadzór nad terenowymi organami administracji państwowej stopnia podstawowego. Nadzór nad działalnością ściśle związanego z systemem rad narodowych samorządu mieszkańców sprawowała rada narodowa stopnia podstawowego oraz w jej imieniu prezydium. Do wydawania przepisów prawa miejscowego powołane były rady narodowe a w określonych przypadkach także terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej.

Ustawa z 1983 roku stanowiła swoisty kodeks rad narodowych, choć niektóre sprawy, np. dotyczące budżetu, planowania czy wyborów regulowały inne przepisy, gdyż włączono do niej cały szereg treści regulowane poprzednio odrębnymi przepisami, jak np. dotyczących podziału terytorialnego czy tworzenia prawa miejscowego. Akcentowała nadrzędność rad wobec innych organów funkcjonujących w terenie, stwarzała prawne podstawy do prowadzenia przez rady działalności na podstawie zasad sa-

modzielności, samorządności i samofinansowania oraz planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Ustawa uwypuklała jedność rad jako struktury przedstawicielskiej, powołanej do realizowania zadań organów państwa w terenie, z ich rolą przedstawicielskich organów samorządu, oraz prawo do rozwiązywania problemów lokalnych przez organy miejscowe, a samorząd mieszkańców traktowała jako integralną część składową samorządu terytorialnego. Dążenia nasilone szczególnie w końcu lat osiemdziesiątych do umocnienia roli rad i pozycji radnego, wprowadzenie mienia komunalnego jako odrębnej formy własności, należącej do samorządu terytorialnego, umocnienie wpływu rad na gospodarkę terenową i finansowych podstaw samodzielności rad itd. wiązały się ściśle ze zmianami w świadomości społecznej i oczekiwaniami ludności.

Zmiany z 1990 roku, oparte przede wszystkim o ustawy: o samorządzie terytorialnym, o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, o podziale zadań i kompetencji, określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej, wprowadziły nowe struktury i zasady funkcjonowania administracji w terenie. Na podstawie tych przepisów administracja publiczna realizowana jest przez administrację rządową i samorządową oraz różne podmioty spełniające funkcje zleczone z zakresu administracji.

Samorząd oparty jest o wzory klasycznej instytucji samorządu i przepisy prawne, będące odbiciem teorii i określonych warunków społeczno-politycznych, a ponadto odpowiada różnym wymogom i postulatam sformułowanym w Deklaracji 27 kongresu Międzynarodowej Unii Władz Lokalnych z 1985 roku oraz Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego z 1990 roku, mówiących m.in. o gwarancjach pozycji samorządu przez konstytucję, własnych środkach finansowych oraz prawie zwracania się do sądu w celu obrony niezależności i zapewnienia ochrony interesów. Nie oznacza to, że wszystkie rozwiązania prawne tworzące podstawy samorządu są przyjmowane bez zastrzeżeń. Świadczyć o tym mogą krytyczne opinie m.in. o jednoszczeblowości samorządu terytorialnego, o konstrukcji nadzoru nad samorządem, realizowanego przez wojewodę będącego przedstawicielem rządu czy finansach gmin.

Gmina została przekształcona z jednostki podziału terytorialnego w terytorialny związek samorządowy. Przepisy podkreślają, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową a gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zgodnie z ustawą konstytucyjną z 17 października 1992 roku, samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego, a jego podstawową jednostką jest gmina.

Zgodnie z prawem gmina powołana jest do wykonywania, w ramach ustaw, istotnej części zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb

mieszkańców. Wyposażona jest w osobowość prawną i posiada zagwarantowane źródła dochodów. Zadania publiczne wykonywane przez gminę mogą należeć do zadań własnych lub zleconych. Do zakresu działania gmin należą wszystkie sprawy publiczne o lokalnym znaczeniu, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych organów. Ustawa o samorządzie terytorialnym stwierdza, że zadania własne obejmują m.in. sprawy ładu przestrzennego, gospodarki terenami, ochrony środowiska, dróg gminnych, zaopatrzenia w wodę, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, oświaty, kultury, porządku publicznego i podkreśla, że ustawy mogą nakładać na gminy obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji.

Zgodnie z przepisami, mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Rada gminy, będąca organem stanowiącym i kontrolnym, powoływana jest w drodze wyborów powszechnych, równych i odbywających się w głosowaniu tajnym. Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących i może powoływać stałe lub doraźne komisje dla określonych zadań. Organem wykonawczym gminy jest wybierany przez radę gminy zarząd, wykonujący zadania przy pomocy urzędu gminy. Na czele zarządu stoi wójt (burmistrz, prezydent), który może być wybrany spoza grona radnych. Zadaniem wójta jest organizowanie pracy zarządu, kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie jej na zewnątrz. Wójt jest uprawniony do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Rada gminy może w drodze uchwały tworzyć sołectwa oraz dzielnice miejskie i osiedla. Organem uchwałodawczym sołectwa jest zebranie wiejskie a wykonawczym wybrany przez stałych mieszkańców sołectwa sołtys, którego działalność wspomaga rada sołecka. Gminy samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy uchwalonego przez radę gminy.

Gminom przysługuje prawo stanowienia przepisów gminnych w postaci uchwał opartych o upoważnienia zawarte w ustawach szczególnych, uchwał wydawanych na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz uchwał zawierających przepisy porządkowe. Gminy mogą tworzyć związki międzykomunalne i stowarzyszenia. Gminy z obszaru województwa wyłaniają sejmik samorządowy będący ich wspólną reprezentacją, mający prawo oceniania działalności administracji rządowej i wyrażania opinii w ważnych dla województwa sprawach.

Nadzór nad działalnością komunalną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, a w sprawach zleconych także na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności. Organami nadzo-

ru są: prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw budżetowych — regionalna izba obrachunkowa.

System rządowej administracji terytorialnej tworzą organy administracji ogólnej (województwie i kierownicy urzędów rejonowych) i specjalnej (podporządkowani bezpośrednio ministrom — np. kurator oświaty, wojewódzki konserwator zabytków, komendant wojewódzki policji). Wojewodowie, będąc terenowymi organami rządowej administracji ogólnej, są także przedstawicielami rządu w terenie oraz sprawują funkcje organu nadzoru nad działalnością komunalną. Jako organy wykonują określone ustawami własne kompetencje i w tym zakresie podejmują decyzje administracyjne i wydają akty o charakterze prawotwórczym. Jako przedstawiciele rządu koordynują działalność administracji rządowej na obszarze województwa w zakresie zgodności z polityką rządu, organizują kontrolę wykonywania zadań administracji rządowej, wynikających z aktów normatywnych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz realizują zadania zlecone przez rząd. Jako organy nadzoru podejmują rozstrzygnięcia nadzorcze i inne środki nadzorcze określone ustawą o samorządzie terytorialnym. Uprawnienia wojewodów w stosunku do terenowych organów administracji specjalnej polegają m.in. na zwoływaniu narad, wglądzie w tok spraw prowadzonych przez te organy, żądaniu informacji oraz opiniowaniu osób pełniących funkcje organów administracji specjalnej. Organy te mają obowiązek uzgodnienia z wojewodą swoich ważniejszych poczynań, mających znaczenie dla realizacji polityki rządu oraz projektów aktów prawnych o charakterze ogólnym.

Nadzór nad działalnością terenowych organów administracji rządowej sprawują: Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów i ministrowie, nad działalnością wojewodów, ministrowie i urzędy centralne nad organami administracji centralnej, a wojewodowie nad działalnością kierowników urzędów rejonowych.

Usankcjonowany ustawą konstytucyjną z 17 października 1992 roku dualizm władzy publicznej wyraża się w istnieniu administracji rządowej i samorządowej, będących odrębnymi podmiotami administracji publicznej. Wiąże się to z wyodrębnieniem strukturalnym, działaniem w imieniu i na rachunek Państwa oraz w imieniu i na rachunek gminy, jako odrębnych osób prawa publicznego, a także odrębną regulacją statusu prawnego pracowników samorządu i administracji rządowej. Istnienie określonych wspólnych zasad działania, nadzór nad samorządem ze strony administracji rządowej oraz realizacja zadań zleconych itd., służą funkcjonalnej jedności ale nie podważają prawnej odrębności i samodzielności ani nie wprowadzają stosunków polegających na podrzędności i nadrzędności.

Podsumowując uwagi o zmianach w prawie administracyjnym na tle przeobrażeń społeczno-politycznych i gospodarczych, których kulminacja

miała miejsce w 1989 roku, można stwierdzić, że dokonujące się zmiany oparte są o reformy przeprowadzone w latach poprzednich, są ich twórczą kontynuacją. Zmiany w polskim prawie administracyjnym trwające od kilkunastu lat, których nasilenie obserwujemy w wielu działach prawa administracyjnego w ostatnim okresie, są wyraźną konsekwencją i odzwierciedleniem zmian mających miejsce w Polsce. Ewolucyjne przemiany w strukturach i metodach działania organów, realizujących administrację publiczną w terenie, są tego wymowną ilustracją.

#### PIŚMIENNICTWO

1. Jaroszyński A.: *Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych*, PWN Warszawa 1984.
2. Jaroszyński A.: *Terenowa administracja rządowa*, Sorbog, W-wa 1990.
3. Kidyba A., Wróbel A.: *Ustrój i zadania administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Fund. im. F. Eberta, Warszawa 1993.
4. Leoński Z.: *Komentarz do ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*, KIBS, Poznań 1992.
5. Leoński Zb.: *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, TNOiK, Poznań 1991.
6. Leoński Zb.: *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów administracji państwowej PRL*, PWN Warszawa—Poznań 1989.
7. Niewiadomski Z., Grzelczak W.: *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1990.
8. Niewiadomski Z., Szreniawski J.: *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, UMCS, Lublin 1991.
9. Służewski J.: *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1987.
10. Taras W.: *Changes in Polish Public Administration 1989—1992*, "Public Administration", "Blackwell Publishers" 1993, Numbers 1/2.

#### SUMMARY

Changes in administrative law clearly reflect political, systemic and economic transformations now going on in Poland. Changes in many regulations, for example those defining civil rights, liberalization of the economy or the functioning of local administration, were based on prior modifications. For example, the institution of the Chief Administrative Court and the Constitutional Tribunal, appointment of the Ombudsman, law on economic operation, decentralization of administration or gradual infusion of the principle of local government into people's councils. These transformations are the most discernible in the functioning of local administration. Realized by the agencies of state administration and of local government based upon classic models, where the underlying entity is the commune and whose inhabitants form by law, a self-governing community.