

Temat: Dualizm w administracji

Cechą specyficzną dla administracji publicznej w Polsce jest dualizm jej struktury. Samorząd terytorialny jest częścią administracji publicznej, a także jej szczególną formą charakteryzującą się tym, że zadania publiczne wykonywane są samodzielnie. Jednakże samorząd wykonuje swoje zadania stosując te same środki prawne co administracja rządowa, w tym także środki władcze. Podstawowa różnica wynika z posiadania przez samorząd terytorialny odrębnej od państwa podmiotowości prawnej. W tym zakresie korzysta z ochrony sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne. W konsekwencji wytworzyła się dwutorowa administracja publiczna, w której strukturze wyodrębniamy administrację rządową oraz administrację samorządową sprawowaną w imieniu społeczności lokalnej i na jej odpowiedzialność.

Analizując historycznie wytworzenie się dualizmu administracji III RP należy wskazać na okres transformacji ustrojowej. Wybrany w czerwcowych wyborach w 1989 roku Sejm RP uchwalił 8 marca 1990 roku ustawę o samorządzie terytorialnym, a 22 marca ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz o pracownikach samorządowych. Stworzyły one podstawy prawne nowego systemu administracji terenowej. Został on oparty na dualizmie wykonywania administracji publicznej w terenie, podzielonej między administrację rządową i samorząd terytorialny, przywrócony na szczeblu gminy. Gmina działając poprzez swoje organy (rada gminy i zarząd pod przewodnictwem wójta, od 2002 roku organem wykonawczym jest wójt, burmistrz, prezydent) zaczęła realizować zadania własne i zlecone. Jednocześnie w 1990 roku nastąpiła komunalizacja mienia. Administracja rządowa w województwie rozszerzona została w terenie przez utworzenie urzędów rejonowych.

Utrzymano dwustopniowy podział terytorialny, rejony stanowiły tylko jednostkę pomocniczą. W dniu 1 stycznia 1999 roku weszły w życie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym i wojewódzkim, oraz ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa

Warto zaznaczyć, że również Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. w art. 163 wskazała, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych władz publicznych. Dualizm polega więc na rozdzieleniu administracji na: administrację rządową wykonującą działania na rzecz państwa pojmowanego jako pewna całość oraz administrację samorządową mającą zadania w sferze lokalnej. Zdarza się, iż dualizm jest ujmowany na zasadzie pewnego przeciwstawienia administracji rządowej administracji samorządowej. Jednak takie ujęcie tej koncepcji jest błędne. Te administracje razem tworzą bowiem administrację państwową wykonującą wspólnie funkcje na rzecz sprawnego funkcjonowania kraju.

Wprowadzenie do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej wspomnianych regulacji stworzyło w województwie praktyczny dualizm władzy. Z jednej, bowiem strony, województwo jest jednostką samorządu terytorialnego drugiej zaś jest ono zarazem największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej.

Województwo występuje zatem w podwójnej roli. Jest z jednej strony jednostką samorządu terytorialnego, a z drugiej zaś jednostką administracji rządowej w terenie. Działają, więc w nim równolegle, ale niezależnie od siebie dwie najważniejsze sfery administracji publicznej. Rządowo-samorządowy charakter województwa przedstawia poniższy schemat.

Rysunek 1. Dualizm administracji publicznej w województwie



Organami administracji rządowej w województwie są:

- a) wojewoda,
- b) organy administracji niezespólonej.

Organami administracji niezespólonej są:

- terenowe organy administracji rządowej podporządkowane bezpośrednio właściwemu ministrowi
- kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa.

Wojewoda jest zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej w województwie. Do zespolonej administracji rządowej należą kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży. Jako zwierzchnik tej administracji wojewoda kieruje nią i

koordynuje jej działalność, zapewnia jej warunki do skutecznego działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Status prawny wojewody został określony w ustawie o administracji rządowej w województwie. Jednoznacznie zostały określone jego funkcje, które pozwalają stwierdzić, że wojewoda występuje w kilku rolach administracyjnych i jest, po pierwsze, przedstawicielem rządu w terenie, po drugie, jest zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, po trzecie, wojewoda jest organem nadzoru nad wszystkimi jednostkami samorządu terytorialnego w województwie, po czwarte, jest wojewoda reprezentantem skarbu państwa w odniesieniu do mienia powierzonego mu w celu wykonywania jego zadań.

Przyjęte we wspomnianych ustawach rozwiązania ustrojowe zakładają pełną rozdzielczość zadań i kompetencji obu rodzajów władzy publicznej i odrębność struktur administracji. Samorząd województwa nie wkracza w sferę szeroko rozumianego nadzoru. Wojewoda nie wkracza, poza aktami nadzoru, w sferę szeroko rozumianego rozwoju regionu.

Funkcjonowanie tak rozumianego dualizmu władzy administracji publicznej w województwie w sposób prawidłowy zależy od zapewnienia i realizowania następujących mechanizmów.

- a) Po pierwsze, mechanizm finansowania zadań samorządu województwa, który w zasadniczym zakresie pokrywać będzie swoje wydatki z dochodów własnych i subwencji jako instrumentu niwelującego dysproporcje w dochodach pomiędzy województwami, oraz finansującego niektóre inwestycje i zadania regionalne, których realizowanie przekracza możliwości regionu. Tylko dodatkowo występować będzie finansowanie jego zadań z budżetu centralnego.
- b) Po drugie, mechanizm przekazywania samorządowi województwa majątku publicznego, niezbędnego do realizowania funkcji kreatora polityki

regionalnej czy przekazywania niektórych podmiotów gospodarczych i agencji spółek, których celem jest stworzenie warunków rozwoju gospodarczego.

Dualizm administracji rządowej i samorządowej na poziomie województwa w Polsce jest zatem wynikiem specyficznego politycznego kompromisu wypracowanego podczas reformy podziału administracyjnego. Dualizm ten niesie ze sobą pewne kwestie sporne związane ze sprawnym funkcjonowaniem administracji publicznej, a zwłaszcza przy ocenie wymiernych efektów działania tej administracji.

Problemy uwidoczniają się w szczególności wszędzie tam, gdzie dochodzi do sprzeczności interesów państwa (które powinny być bezstronne) i samorządu (które są nacechowane wpływami lokalnymi). Ma to miejsce na przykład podczas wdrażania programów i funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Funkcjonujący dzisiaj system zatwierdzania przydziału środków z funduszy strukturalnych powoduje często dublowanie działań na różnych szczeblach administracji publicznej. Wojewoda robi to samo, co już wcześniej zrobił marszałek województwa. Najpierw w urzędzie marszałkowskim następuje ocena wniosku, wybór wniosków, akceptacja projektu, potem właściwie wojewoda ponownie przegląda te projekty. To powoduje m.in. wydłużenie czasu podejmowania decyzji, a czasem również rozbieżności co do sposobu podziału dostępnych środków. Nie we wszystkich województwach sytuacja wygląda tak samo, w jednych sprawy załatwiane są szybko i sprawnie, w innych ciągną się miesiącami. Dużo zależy od nastawienia samej administracji, ale też potrzebne są zmiany zasad systemowych.

Zmiany w podziale zadań i kompetencji powinny również uwzględnić absorpcję funduszy unijnych. Należy uprościć komunikację na linii wójt – marszałek. Pośrednictwo jest zbędne. Za przykład może posłużyć sytuacja w drogownictwie. Gdyby powiaty, które nie mają na to środków, zostały pozbawiane nadzoru nad drogami powiatowymi, to na pewno władarze gminni, po przejęciu obowiązków w

tym zakresie, poradziliby sobie lepiej z nowymi odcinkami, tak jak teraz radzą sobie z podległymi im drogami gminnymi.

Wynika to z tego, że administrację rządową w województwie stanowią wojewoda wraz ze swoim urzędem oraz zespolonymi i nie zespolonymi inspekcjami, służbami i strażami są przedstawicielem władz centralnych i reprezentują interesy kraju oraz spełniają funkcję kontrolną względem administracji samorządowej.

W województwie występuje dualizm administracji publicznej, gdyż równolegle działają organy samorządu terytorialnego: sejmik i zarząd na czele z marszałkiem, obsługiwany przez urząd marszałkowski oraz organy administracji rządowej- przede wszystkim wojewoda sprawujący władzę administracji ogólnej, będący, zgodnie z powołanymi przepisami Konstytucji, przedstawicielem Rady Ministrów w województwie oraz organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, jak również zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej i. w zakresie wynikającym z ustaw, reprezentantem Skarbu Państwa.

Warto podkreślić, że podstawowe rozstrzygnięcia dotyczące podziału zadań pomiędzy samorząd wojewódzki oraz wojewodę zawarte są w obu powołanych ustawach z dnia 5 czerwca 1998 i, a o kompetencjach organów samorządu województwa oraz o kompetencjach wojewody przesądzają odpowiednie przepisy prawa materialnego, podstawowe znaczenie - zarówno dla interpretacji rozstrzygnięć tych ustaw, jak i w ramach przedstawiania propozycji zmian ustawowych - posiadają konstytucyjne podstawy podziału.

Najpoważniejsze znaczenie ma. wyrażona w preambule Konstytucji, zasada pomocniczości (subsydiarności). która nakazuje przypisać dane zadanie publiczne najniższemu z możliwych szczebli administracji publicznej, o ile. oczywiście, będzie on w stanie należycie wykonywać to zadanie. Zasadzie tej odpowiada zasada domniemania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych, a w obrębie samorządu terytorialnego - zasada

domniemania zadań i kompetencji gminy jako podstawowego szczebla samorządowego.

Krzyżowanie się kompetencji wynikające z dualizmu władzy administracyjnej stwarza realne problemy zarówno wojewodom jak i przedstawicielom samorządu. Dlatego też coraz częściej pojawiają się głosy, że można większą część zadań publicznych przekazać w ręce samorządu wojewódzkiego. Było by to w pełni uzasadnione mając na uwadze treść konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej. Najczęściej sugeruje się aby wojewodę pozbawić większości obecnych uprawnień, a pozostawić wyłącznie kompetencje nadzorcze, tj. badanie działalności organów samorządu terytorialnego biorąc pod uwagę jedynie kryterium zgodności z prawem oraz koordynację spraw z zakresu klęsk żywiołowych o skali wojewódzkiej wspólnie z zarządem samorządu wojewódzkiego. Całą resztę należy przesunąć do samorządu wojewódzkiego zapewniając jednocześnie środki na realizację określonych zadań. Taka konstrukcja ma wiele zalet. Po pierwsze, samorząd działa na własny rachunek i własną odpowiedzialność, a zatem nie będzie można wypierać się od odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powierzonych zadań. Ponadto władze samorządowe pochodzą z wyborów, a zatem większa legitymacja do wykonywania określonej władzy.

Poddaje się obecnie pod rozważenie również zmianę struktury osobowej sejmiku. W jego skład mogliby wchodzić obligatoryjnie starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu. Wojewoda powinien z kolei być rekrutowany z konkursu, do którego dopuszczeni byli by urzędnicy państwowi o określonym stażu i umiejętnościach (co się wiąże z koniecznością wcześniejszego przywrócenia prawa o służbie publicznej).