

Mieczysław Szypliński

Struktury administracji terenowej

Dr Mieczysław Szypliński - Uniwersytet M.Kopernika w Toruniu.

Przedmiotem rozważań jest przyszły kształt struktur administracji terenowej - samorządowej i rządowej administracji ogólnej. W przyszłości trzonem administracji lokalnej będą w Polsce organy administracji samorządowej oraz ogólnej administracji rządowej.

We współczesnych, wysoko rozwiniętych państwach Europy, do których Polska będzie się zbliżała, organy administracji samorządowej stanowią podstawowe instytucje ustrojowo-prawne. Ich sytuacja prawna regulowana jest w aktach najwyższego rządu, a więc w konstytucjach. Przykładem jest choćby Francja, Republika Federalna Niemiec, Austria i Szwajcaria. Ta regulacja (wraz ze zwykłym ustawodawstwem) stanowi prawną podstawę działania organów administracji samorządowej¹.

Większość znawców problematyki uważa, że samorząd mieści się w "szeroko rozumianej organizacji aparatu państwowego"

przy czym podkreśla się jego organizacyjne i prawne wyodrębnienie. Samorząd jest powoływany do wykonywania zadań administracji państwowej i wobec tego musi pozostawać w sferze struktur państwowych.

Jak twierdził J. Panejko "...samorząd jest zatem opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, nie podległe hierarchicznie innym organom i samodziel-

new w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego"². Autor ten twierdzi jednak, że inne elementy instytucji samorządowych, w tym osobowość prawna, nie należą do istoty samorządu terytorialnego.

S. Kasznica uważa natomiast, że samorząd to administracja sprawowana samodzielnie przez związki publiczno-prawne, która działa w ramach państwa na podstawie ustaw. Organy samorządowe nie są organami państwa, lecz odrębnymi od państwa związkami. Na ogół we wszystkich państwach Europy, gdzie z powodzeniem funkcjonuje administracja samorządowa, uważa się, że w jej rękach leży nie tylko rozwój społeczno-gospodarczy państwa, ale także kondycja psychiczna społeczeństwa.

Obok administracji samorządowej we wszystkich wspomnianych państwach Europy (podobnie jak było to w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego i do 1950 r. oraz obecnie) zwykle funkcjonują także terenowe organy administracji rządowej³. Obok realizacji własnych zadań merytorycznych organy te spełniają określone funkcje wobec administracji samorządowej, głównie w zakresie nadzoru⁴.

Czy istniejące w Polsce struktury administracji samorządowej i rządowej funkcjonować będą w przyszłości w obecnym kształcie, czy też ulegną one zmianie?

Odpowiedź na to pytanie uzależniona jest przede wszystkim od tego, jak ukształtuje się zasadniczy podział terytorialny kraju, jaki będzie podział

zadań i kompetencji między organami administracji rządowej i samorządowej oraz od tego, w jakim stopniu będzie umożliwiona pod względem materialnym realizacja zadań samorządu terytorialnego. Ważne znaczenie również mieć będzie jasność struktur wewnętrznych omawianej administracji lokalnej.

Kształt podziału terytorialnego i jego wpływ na struktury administracji lokalnej

Na problem kształtu struktur administracji lokalnej warto także spojrzeć z punktu widzenia przyszłego podziału terytorialnego kraju. Pożyteczne jest dokonanie porównania niektórych aspektów podziału terytorialnego wybranych państw zachodnich. Celowe wydaje się spojrzenie na podział terytorialny Austrii, Republiki Federalnej Niemiec oraz Francji, bowiem w historii rozwoju tych państw i Polski istniało wzajemne oddziaływanie kulturowe. W Austrii każdy kraj (państwo federacji austriackiej) dzieli się na gminy oraz okręgi rządowe, które spełniają funkcję powiatów. Gmina w Austrii stanowi związek (korporację) terytorialny z prawem do samorządu i jednocześnie jednostkę podziału terytorialnego, która ma wybieralne organy. Okręgi rządowe natomiast są jednostkami niesamodzielnymi, a funkcjonujące tam organy są niewyberalne.

Republika Federalna Niemiec dzieli się na gminy, powiaty oraz okręgi rządowe (regencje) i kraje. Gminy w RFN są podstawową jednostką podziału terytorialnego państwa, gdzie istnieją wyłącznie organy samorząd-





dowe. Podobna sytuacja istnieje w miastach, które stanowią gminy miejskie. Powiat, jako jednostka podziału terytorialnego, wyposażony jest zarówno we władzę samorządową (gdy stanowi on zasadniczy związek samorządowy), jak i we władzę administracji krajowej. Podział na regencje dokonywany jest w zasadzie ustawami krajowymi. Na tym szczeblu nie istnieją ani organy przedstawicielskie, ani sądowne, bowiem jest to część administracji kraju.

Jednostkami terytorialnymi we Francji są gminy, departamenty i terytoria zamorskie. Konstytucja francuska umożliwia ponadto tworzenie innych jednostek terytorialnych w drodze ustawy. Stąd też terytorium Francji dzieli się na gminy, kantony, okręgi, departamenty i regiony. Obszarem działania władz państwowych i samorządowych są tylko gminy i departamenty. Kantony (obejmujące kilka gmin) pełnią tylko rolę okręgów wyborczych do rad generalnych. Okręgi natomiast są jednostkami wewnątrz departamentów i działają z upoważnienia departamentu. Regiony pierwotnie spełniały ściśle określone zadania, a mianowicie służyły do prowadzenia polityki ekonomicznej oraz socjalnej i miały formę terytorialnego zakładu publicznego. Następnie przekształciły się w regiony samorządowe z wybieralnymi od 1986 r. radami regionalnymi.

Tak więc we wszystkich wyżej wspomnianych państwach mamy do czynienia z co najmniej trójstopniowym zasadniczym podziałem terytorialnym. Lokalne organy administracji występują na dwóch lub większej liczbie szczebli. Należy przypomnieć, że zarówno w okresie dwudziestolecia międzywojennego, jak i po drugiej wojnie światowej do 1975 r., istniał w Polsce trójstopniowy podział terytorialny na gminy (miasta), powiaty i województwa. Do 1950 r. lokalne organy administracji samorządowej funkcjonowały w gminach (miastach), powiatach, a po drugiej wojnie światowej we wszystkich województwach. Rządowe organy administracji lokalnej funkcjonowały w powiatach i województwach.

Rozpatrując problem przyszłościowych rozwiązań w Polsce dotyczących administracji terytorialnej należy rozważyć dwa warianty:

a) przywrócenie podziału terytorialnego istniejącego do 1975 r. z pewnymi modyfikacjami;
b) utrzymanie istniejącego, dwustopniowego podziału terytorialnego oraz dodatkowo stworzenie regionów, w skład których wchodziłoby kilka województw.

Wydaje się, że w Polsce należy przywrócić trójstopniowy podział terytorialny, który ma wieloletnią tradycję i był akceptowany społecznie. Pozostaje do rozważenia, czy istniejący podział na gminy (miasta) nie powinien podlegać pewnej korekcie. Po drugiej wojnie światowej reaktywowano gminy w kształcie przedwojennym, były to więc i są gminy zbiorowe. Wyjątek w latach 1944-1950 stanowiły niektóre gminy w województwie katowickim, gdzie do 1939 r. istniały gminy jednostkowe. Ten podział skorygowano w roku 1950 i zwiększono liczbę gmin, a następnie od stycznia 1955 r. zamiast gmin stworzono gromady i osiedla jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego. W styczniu 1973 r. reaktywowano gminy, ale większe obszarowo i w związku z tym utworzono ich znacznie mniej.

Celowe jest utrzymanie w przyszłości gmin jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, należy jednak rozważyć problem stworzenia podstaw prawnych dla federacji małych gmin, aby (podobnie jak w RFN) umożliwić im realizację zadań przekraczających ich możliwości. We wszystkich gminach typu wiejskiego i miejskiego powinny funkcjonować organy samorządu terytorialnego. Tam gdzie byłyby zorganizowane federacje, ich organami powinny być zgromadzenia reprezentantów rad gmin i przewodniczący federacji jako organ wykonawczy. W przypadku utworzenia federacji poszczególne gminy zachować powinny swoje kompetencje, natomiast federacje realizowałyby ściśle określone zadania, takie jak np. ochrona przeciwpożarowa, obsługa techniczna budynków komunalnych, kontrola sanitarna itp.

Przywrócenie powiatów wydaje się konieczne z uwagi na krytyczną ocenę regionów i urzędów rejonowych, stworzonych w 1990 r. Procedura administracyjna wymaga w zasadzie istnienia organów rządowej administracji ogólnej pierwszego i drugiego stopnia. Zwracał na to uwagę S. Kasz-

nica podkreślając, że władze rządowe (ze względu na zakres przysługującej im władzy) dzielą się na niższe, czyli pierwszej instancji wyższe, czyli drugiej instancji i naczelne - trzeciej instancji.

Utworzenie powiatów jako jednostek podziału terytorialnego wydaje się być uzasadnione, gdyż ich organy administracyjne mogłyby wykonywać zadania rządowych organów administracji ogólnej pierwszego stopnia.

Pojawia się pytanie, czy podział terytorialny na powiaty istniejący do 1975 r. automatycznie przywrócić, czy też dokonać jego korekty. Korekta będzie konieczna. Można zaproponować następujące jej kryteria.

1. Każdy powiat powinien obejmować terytorium możliwie jednolite pod względem gospodarczym.
2. Siedziba powiatu powinna być centralnie położona, przy czym włączone gminy (miasta) powinny do tego centrum ciążyć gospodarczo.
3. Z siedzibą powiatu powinna istnieć dobra komunikacja.

W powiatach powinny działać struktury administracji rządowej i samorządowej. Na czele struktury rządowej powinien stać starosta i urząd powiatowy. Struktura administracji samorządowej powinna być zbliżona do istniejącej w gminie. Organem stanowiącym samorządu powiatowego powinna być rada wybierana w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych, które należałoby organizować łącznie z wyborami do rad gmin. Organem wykonawczym rady byłby jej przewodniczący i jego zastępcy, którzy łącznie stanowiliby prezydium.

Reaktywowanie powiatów musiałoby pociągnąć za sobą reformę aktualnie istniejących województw. Przede wszystkim pod względem obszaru i liczby ludności powinny być one znacznie większe, w przybliżeniu takie, jakie istniały do 1975 r.

Tworzenie województw nie powinno odbywać się mechanicznie, lecz na podstawie dwóch kryteriów znanych w doktrynie prawa administracyjnego, a które zaproponował S. Kasznica:

- każde województwo powinno obejmować pod względem gospodarczym terytorium możliwie jednolite;

Teresa Famulska

VAT - nowa konstrukcja techniczna

Dr T. Famulska - katedra finansów Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

Przewidywane wprowadzenie podatku od wartości dodanej (VAT) zamiast stosowanego obecnie jednofazowego podatku obrotowego poza tym, że prowadzi do unowocześnienia funkcji ekonomicznych tego instrumentu, oznacza także nową konstrukcję pod względem technicznym.

Przejęcie z zasady jednofazowości do wielofazowego poboru oznacza zupełnie inną rangę stawek tego podatku. Stają się bowiem one nie tylko elementem wpływającym na wysokość ceny, z założenia obciążającym konsumenta, ale także są elementem podlegającym procedurze odliczeń oraz zwrotów. Jest oczywiście, że stosowanie tylko kilku stawek

warunkuje sprawne funkcjonowanie VAT, a rozwiązaniem uważanym za idealne jest tylko jedna stawka.

W krajach zachodnich zazwyczaj stosuje się trzy rodzaje stawek: podstawową (inaczej zwaną powszechną), obniżoną i podwyższoną (por. tabela 1).

Stopa obniżona stosowana jest na ogół wobec artykułów spożywczych, artykułów pierwszej potrzeby produkcji krajowej, w niektórych przypadkach książek i czasopism z importu oraz wybranych surowców, półfabrykatów, części usług socjalnych i kulturalnych. Natomiast stopa podwyższona dotyczy nielicznych dóbr i usług zalicznych do kategorii luksusowych, a także uzyskiwanych premii ubezpieczeniowych.

W funkcjonującym obecnie w państwach zachodnich podatku od wartości dodanej stosuje się również zwolnienia oraz ulgowe opodatkowanie. Generalnie zwolnione z opodatkowania są zakupy środków trwałych, dzięki czemu podatek ten nie stanowi hamulca w inwestowaniu. Wprowadza się także zwolnienia podmiotowe, które dotyczą drobnych przedsiębiorstw, nie zobowiązanych do prowadzenia księgowości. Zwolnienia przedmiotowe obejmują przede wszystkim eksport towarów i usług, który zazwyczaj obciążony jest stawką zerową.

Należy podkreślić, że stawka zerowa różni się od zwolnienia w przypadku VAT. Zwolnienie bowiem określonego produktu z podatku oznacza zwolnienie z naliczania i odprowadzania podatku w określonej fazie pro-

STRUKTURY ADMINISTRACJI TERENOWEJ

• do województwa powinny być włączone wszystkie powiaty i gminy, które komunikacyjnie, gospodarczo, kulturalnie ciążą ku centrum - miastu z siedzibą władz wojewódzkich.

W województwach powinny funkcjonować organy rządowej administracji ogólnej oraz samorządowej o strukturach porównywalnych do struktur powiatowych. Na czele administracji rządowej powinien stać wojewoda wraz z urzędem wojewódzkim. Organem terytorialnego samorządu wojewódzkiego powinna być rada pochodząca z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych odbywających się łącznie z

wyborami do rad gmin i powiatów. Organem wykonawczym rady byłby przewodniczący wraz z zastępcami, którzy łącznie stanowiliby prezydium. (c.d. w następnym numerze).

Mieczysław Szypliński

1) Por. Z. NIEWIADOMSKI: *Samorząd terytorialny w wybranych krajach zachodnioeuropejskich* (Francja, RFN, Szwajcaria). Wybrane informacje tematyczne. Centrum Informacji Naukowej Technicznej i Ekonomicznej. Ośrodek Informacji Centralnej. Nr 4/89. K. NOWACKI: *Problematyka samorządu terytorialnego wybranych państw zachodnich* (Głównie RFN i Austria). OMT 7/90.

2) J. PANEJKO: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wyd. II Wilno 1934, s. 130. Podobny pogląd na państwową naturę samorządu ma M. JAROSZYŃSKI, który deklaruje się jako zdecydowany jej zwolennik. Por. M. JAROSZYŃSKI: *Rozważania Ideologiczne i programowe na temat samorządu*. Samorząd nr 20, 21, 23 z 1936 r.

3) Por. J. SŁUŻEWSKI: *Wojewoda w systemie administracji państwowej*. Wyd. Prawnicze W-wa 1981. S. KASZNIKA, op. cit..

4) Por. także: Z. LEÓNŃSKI. *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z dnia 8 marca 1990 r. P i P 12/90.*