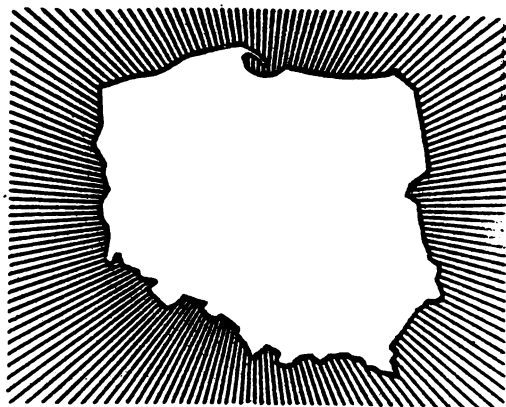

ROZWÓJ REGIONALNY
ROZWÓJ LOKALNY
SAMORZĄD TERYTORIALNY



PRAWNE PROBLEMY
FUNKCJONOWANIA
WŁADZY LOKALNEJ
I SAMORZĄDU
TERYTORIAŁNEGO

Synteza wyników badań
w zakresie nadzoru i planowania

UNIwersytet Warszawski
Europejski Instytut Rozwoju
Regionalnego i Lokalnego
Krakowskie Przedmieście 30
00-027 Warszawa
tel./fax 826 16 54, 826 21 08

Warszawa 1987

**WYDZIAŁ GEOGRAFII
I STUDIÓW REGIONALNYCH UW
INSTYTUT GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ**

**ROZWÓJ REGIONALNY
ROZWÓJ LOKALNY
SAMORZĄD TERYTORIALNY**

7

PRAWNE PROBLEMY FUNKCJONOWANIA WŁADZY LOKALNEJ I SAMORZĄDU TERYTORIÁLNEGO

**Synteza wyników badań
w zakresie nadzoru i planowania**

**Kierownik badań
prof. dr hab. Karol Sobczak**

**Redaktorzy tomu :
Karol Sobczak
Zygmunt Niewiadomski
Piotr Dutkiewicz**

Na prawach rękopisu

Warszawa 1987

Egz. nr

Rada Redakcyjna

Antoni Kukliński (przewodniczący)
Piotr Dutkiewicz, Stanisław Gebethner,
Bohdan Gruchman, Bohdan Jałowiecki,
Bogdan Kacprzyński, Wincenty Kawalec,
Stanisław Komorowski, Tomasz Potkański (sekretarz),
Kazimierz Secomski, Karol Sobczak

Redakcja

Piotr Dutkiewicz (redaktor naczelny),
Grzegorz Gorzelak, Jadwiga Kobuszewska (sekretarz),
Hanna Libura, Agnieszka Mync

Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych
Instytut Gospodarki Przestrzennej
Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
Tel. 200-381

Spis treści

str.

Rozdział I PRZEDMIOT, CEL I METODY BADAŃ.....	5
Rozdział II NADZÓR NAD WŁADZAMI LOKALNYMI JAKO INSTYTUCJA PRAWNA WYZNACZAJĄCA ZAKRES ICH SAMODZIELNOŚCI - synteza wyników badań (opracowanie • Z. Niewiadomski).....	7
1. Funkcje władz lokalnych.....	7
A. Pozycja centrum a funkcje władz lokalnych.....	7
B. Nadzór w ramach poszczególnych kategorii funkcji władz lokalnych.....	11
2. Istota i zakres nadzoru w rozwiązaniach prawnych.....	13
A. Nadzór w systemie rad narodowych. Podstawowe dylematy prawne.....	13
B. Nadzór w systemie organów administracji. Podstawowe dylematy prawne.....	16
3. Nadzór w praktyce funkcjonowania władz lokalnych.....	24
a) Planowanie i działalność inwestycyjna.....	24
b) Dziedziny szczególnego oddziaływania terenowych organów administracji stopnia wojewódzkiego na organy stopnia podstawowego.....	28
c) Oddziaływanie organów administracji stopnia wojewódzkiego na organ administracji stopnia podstawowego, wyznaczające treść działań.....	30
d) Oddziaływanie terenowych organów administracji stopnia wojewódzkiego na organy stopnia podstawowego, sprzeczne z prawem..	31
e) Powstrzymywanie się organów administracji stopnia wojewódzkiego od podejmowania działań nadzorczych, do których są zobowiązane.....	32

f) Sfery najsłabszego oddziaływania organów wojewódzkich na organy stopnia podstawowego.....	32	
4. Wnioski.....	33	
a) Generalne wnioski z przeprowadzonych badań	33	
b) Wnioski do bezpośredniego wykorzystania w praktyce.....	37	
ROZDZIAŁ III PLANOWANIE W SYSTEMIE ZARZĄDU LOKALNEGO		
- Synteza wyników badań (opracowanie - J.Kiryło i W.Szpringer).....		41
1. Uwagi wstępne.....	41	
2. Zasady planowania.....	42	
3. Relacje między planami centralnymi a planami przedsiębiorstw państwowych - model ustawowy.....	45	
4. Funkcja planowania a organizacja planowania na stopniu centralnym.....	52	
5. Planowanie terytorialne a instrumenty wpływu na przedsiębiorstwa terenowe.....	57	
6. Planowanie a problematyka współdziałania w aparacie państwowym.....	66	
7. Granice samodzielności planowania terytorialnego - aspekty finansowe.....	69	
8. Problematyka planowania przestrzennego i polityki przestrzennej.....	75	
9. Relacje między planami społeczno-gospodarczymi a przestrzennymi (wnioski końcowe) ..	88	
PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU II.....	92	
PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU III.....	94	

Rozdział I. PRZEDMIOT, CEL I METODY BADAŃ

Zmiany w systemie zarządzania państwem i gospodarką przeprowadzone w latach 80-tych spowodowały potrzebę określenia roli i znaczenia władz lokalnych w ogólnopaństwowym mechanizmie sprawowania władzy. Świadomość tego faktu spowodowała podjęcie przez ustawodawcę zmian stanu prawnego. W ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego uchwalonej w czerwcu 1983r. i integralnie z nią związanych ustawach o planowaniu oraz w innych aktach prawnych podjęta została próba dostosowania organizacji i zakresu działania władz lokalnych do nowych warunków. Jednocześnie stworzono instytucjonalne warunki szerszej niż dotąd partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji w terenie (samorząd terytorialny, konsultacje społeczne itp.). Wszystkie te zmiany zmierzać mają do wzrostu roli i znaczenia władz lokalnych, do zapewnienia im względnej samodzielności.

Próba odpowiedzi na pytanie, czy w ostatnich latach nastąpił deklarowany wzrost samodzielności władz lokalnych w rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych terenu, stanowił w 1986 r. podstawowy cel badań grupy tematycznej prawników. Wychodząc z założenia, że o samodzielności organów terenowych przesądza w dużej mierze planowanie gospodarcze oraz kształt i zakres nadzoru, badania skoncentrowano na tej właśnie problematyce. Analizie poddano całokształt funkcji władz lokalnych. Przyjęte u nas regulacje konfrontowano z rozwiązaniami innych państw socjalistycznych, jak również państw kapitalistycznych.

Przyjęta koncepcja badań przesądziła o zastosowanych metodach badawczych. Za podstawową uznano metodę prawną-dogmatyczną, sprowadzającą się do analizy diagnostycznej obowiązującego porządku prawnego oraz metodę socjologiczno-empiryczną. Badając instytucje prawne zastosowano podejście systemowe, uwzględniając - wszędzie gdzie to było możliwe - całokształt współzależności i sprzężeń zwrotnych między badanymi zjawiskami a otoczeniem.

Badaniami empirycznymi objęto 4 jednostki szczebla wojewódzkiego (województwa: katowickie, lubelskie, skierniewickie i warszawskie), na których terenie przebadano od 3 do 9 jednostek szczebla podstawowego (gmin i miast). Wyboru województw oraz gmin i miast dokonano na podstawie kryterium reprezentatywności a mianowicie wybrano jednostki o charakterze przemysłowym, rolniczym i rolniczo-przemysłowym. Badania pilotażowe i badania podstawowe przeprowadzono w 2 etapach. W pierwszym etapie dominował wywiad i ankieta. W drugim, obok wywiadu stosowano analizę aktów prawnych, dokumentów politycznych i innych materiałów pozostających w urzędach terenowych, jak protokoły, pisma wyjaśniające itp.

Wybór instytucji nadzoru i planowania jako elementów przesądających w dużej mierze o samodzielności władz lokalnych na płaszczyźnie jurydycznej uznać należy - w świetle uzyskanych wyników badań - za trafny. Badania dowiodły bowiem, że koncentrowanie się na wybranych instytucjach prawnych może być istotnym czynnikiem wspierającym całokształt badań nad "Polską lokalną". Stąd też, niezależnie od zgłębiania problematyki nadzoru i planowania, w badaniach w latach następnych nastąpi koncentracja uwagi na innych czynnikach wyznaczających sytuację prawną władz lokalnych. Badania będą dotyczyły następujących problemów:

1. Funkcje władz lokalnych, które mają charakter doraźny (np. rozdzielnictwo) stabilizują się i tym samym wywierają wpływ na zmianę sytuacji prawnej tych władz.
2. Procesy informacyjne w systemie organów terenowych, których właściwe funkcjonowanie jest niezbędnym warunkiem przy podejmowaniu decyzji, a w konsekwencji przesądających w jakiejś mierze o zakresie samodzielności władz lokalnych.
3. Formalno-prawne determinanty inicjatyw lokalnych.
4. Warunki zwiększenia potencjału gospodarczego, pozostającego w gestii władz lokalnych i przesądającego o pozycji tych władz.
5. Efektywność zarządu lokalnego w warunkach ciągłych zmian systemu zarządzania gospodarką.

Rozdział II. NADZÓR NAD WŁADZAMI LOKALNYMI JAKO INSTYTUCJA PRAWNA WYZNACZAJĄCA ZAKRES ICH SAMODZIELNOŚCI

Rozdział ten jest syntezą opracowań wykonanych w ramach problemu CPBP 09.83 przez następujących autorów:

1. K.SOBCZAK - Funkcje władz lokalnych ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru
2. E.KNOSALA - Zakres i środki nadzoru nad władzami lokalnymi
3. J.CIECHOCKI, K.SZAJDAKOWSKA i S.WRZOSEK
 - Nadzór nad terenowymi organami administracji państwowej i radami narodowymi stopnia podstawowego w wybranych gminach, miasto-gminach i miastach
4. J.LIPOWICZ - Nadzór nad radami narodowymi w wybranych jednostkach podziału terytorialnego
5. Z.NIEWIADOMSKI - Nadzór nad władzami lokalnymi w państwach socjalistycznych i kapitalistycznych

1. Funkcje władz lokalnych

A. Pozycja centrum a funkcje władz lokalnych*/

Funkcje organów terenowych stanowią istotną przesłankę realizacji zamierzeń aparatu państwowego. Nie można tych funkcji sprowadzać do działań wykonawczych wobec aparatu centralnego. Taka jest koncepcja współczesnej administracji terenowej, zwłaszcza związana i istotą rad narodowych i ich organów administracyjnych. Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z dnia 20 lipca 1983 r. utrzymała ten stan rzeczy. Racjonalność funkcjonowania organów terenowych należy mierzyć skutecznością ich oddziaływania na określone stosunki w państwie jako całości. Centrum i teren funkcjonują koherentnie, wzajemnie się wspierając. Na tym tle nie może być pożytecznej dyskusji, w której usiłuje się przeciwstawić władze terenowe

*7-----
Zob. K.Sobczak: Funkcje władz lokalnych ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru (maszynopis, Biblioteka Instytutu Gospodarki Przestrzennej UW)

aparatu centralnemu.

Sam aparat administracji centralnej jest od pewnego czasu obiektem krytyki. Ma ona tendencję nasilającą się. Dzieje się to mimo dokonanych zabiegów, mających na celu uproszczenie organizacji i pewną redukcję personelu. Pozostają do uregulowania sprawy związane z uściśleniem odpowiedzialności organów terenowych i możliwością kształtowania przez nie polityki, a także realizacją ustaleń koncepcyjnych. Paradoks polega na tym, że przy istnieniu dwustopniowej organizacji aparatu terenowego wydawałoby się, że funkcje centrum administracyjnego wobec aparatu administracji terenowej winny przedstawiać się względnie prosto, zwłaszcza w porównaniu do istniejących w innych państwach struktur wielostopniowych. Z pewnością istnieją poważne podstawy do niepokoju gdy chodzi o relacje między aparatem centrum administracyjnego a organami terenowymi. Sprawy wymagają uporządkowania od strony prawnej oraz kadrowej.

A oto podstawowe usterki wiążące się z tymi relacjami. Po pierwsze, chodzi tu o nieokreśloność, praktycznie dowolność operowania wytycznymi przez organy centralne. Nie znaczy to, że wytyczne te w ogóle należy wyeliminować. Niezbędny jest natomiast umiar, jasność położenia w sytuacjach konfliktowych oraz odpowiedzialność za podjęte decyzje.

Po drugie, pracownicy administracji terenowej krytykują pracowników centrum za ich niechęć do podejmowania zagadnień ogólnych (problemów) natomiast energicznie włączają się w dyskusje nad sprawami szczegółowymi. Wiąże się to z brakiem kwalifikacji osób zatrudnionych w centralnej administracji. Wszystko to nie umacnia pozycji centrum, które stara się być bardzo poważne, ale nie zyskuje godności i autorytetu.

Po trzecie, organy administracji wyspecjalizowanej chętniej uzależniają się od organów centralnych, przy jednoczesnym osłabieniu związków z terenowym organem administracji o właściwości ogólnej. Ma to bezpośrednie, negatywne konsekwencje w powstawaniu dominacji układów działowo-resortowych wobec funkcji ogólnych i kompleksowych w terenie.

Po czwarte, aparat administracji centralnej słabo oddzia-

kuje na kształtowanie polityki gospodarczej w terenie. Wiąże się to ze sposobem finansowania (wielokrotne w ciągu roku zastrzyki finansowe z rezerwy budżetowej), który sprzyja jedynie doraźnym działaniom z jednoczesnym uszczerbkiem dla kształtowania funkcji perspektywicznych.

Do analizy organizacji i funkcjonowania aparatu centralnej administracji nie można podchodzić jednostronnie, uwzględniając wyłącznie problematykę techniczno-organizacyjną. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o aspekt polityczny. Nie ma rządu na świecie, który byłby zorganizowany tylko według kryteriów techniczno-organizacyjnych. Fikcją jest również proponowanie rządu apolitycznego.

Aparat administracji centralnej w znacznym zakresie musi uwzględniać konkretne warunki danego kraju i jak każda aglomeracja winien mieć "własną" organizację. W organizacji gminy, przedsiębiorstwa, zakładu administracyjnego więcej jest cech uniwersalnych. Nakłada to szczególne zadania na projektodawców. Wydaje się, że najpierw winny być przedyskutowane cele, jakie winna osiągnąć przyszła organizacja. Następnie należałoby sformułować dwa lub trzy warianty organizacyjne uwzględniające aspekt polityczny, prawny oraz techniczno-organizacyjny. Obok modelowania organizacyjnego należy zwrócić uwagę na fakt, że w kształtowaniu pozycji centralnej administracji wobec terenu chodzi o wzmocnienie skuteczności polityki oddziaływania, nie zaś działania szczegółowego, czy też utrzymywanie organów terenowych w stanie permanentnej niepewności. Niezbędne jest również dokonanie pracy kształtującej osobowość przyszłej administracji centralnej. Zapoczątkowano już w tym zakresie opracowywanie planów pracy. W odczuciu pracowników administracji terenowej, a zwłaszcza szczebla wojewódzkiego zauważa się słabości. Polegają one m.in. na braku kwalifikacji w podejmowaniu problemów przedstawianych przez kadre zatrudnioną w urzędach wojewódzkich. Niektóre narady kończą się oferowaniem banalnych, ogólnikowych rad, które bynajmniej nie umacniają pozycji centrum.

Wydaje się, że sprawa relacji między aparatem centralnej

administracji a administracji terenowej wymaga rozważenia w trzech aspektach.

Po pierwsze, bardzo potrzebne jest podejmowanie tego, co można nazwać kompetentnym konsultowaniem organów terenowych. Właśnie chodzi tu o konsultowanie, tj. działalność polegającą na dialogu. Autorytet ekspertyz centralnych winien być pełny, wynikający ze znajomości rzeczy.

Po drugie, niezbędne jest oczyszczenie omawianych relacji od nadmiaru uwikłań reglamentacyjnych, rozdzielniczych. Redukcja jest możliwa, zarówno przez rezygnację z tych funkcji i utworzenie w zamian niezbędnych mechanizmów ekonomicznych, lub też, w ostateczności przez przekazanie tych funkcji organizacjom gospodarczym (szerzej na ten temat K. Sobczak: Instrumenty prawne zarządzania, PWE, Warszawa 1987).

Po trzecie, niezbędna jest wielka praca w zakresie polityki kadrowej jak też przez kształtowanie wiedzy i umiejętności zarówno pracowników administracji terenowej jak też centralnej. Sukces zależy w dużej mierze od konstytucji intelektualnej i właściwej postawy urzędników. Niedostrzeżenie tego jest jednym ze źródeł kryzysogennych.

Ustawa o funkcjonowaniu aparatu centralnego była projektowana przed dwoma laty. Wydaje się, że problem organizacji oraz funkcjonowania tego, co nazywamy centrum administracji, wymaga ponownego rozważenia. Chodzi tu bowiem o globalne przemyślenie kompleksu spraw dotyczących znaczenia organizacji administracji resortowej, w szczególności zasięgu resortów działowo-branżowych i ich relacji z resortami funkcjonalnymi a także roli poszczególnych szczebli w centrum administracyjnym i funkcjonowaniu organów doradczych i opiniotwórczych.

W działaniu niektórych ogniw aparatu administracji centralnej zaznacza się niekorzystnie coś w rodzaju ethosu resortowego, polegającego na kierowaniu się interesami, a nawet prestiżem danego resortu. Powoduje to osłabienie funkcji zmierzających do zachowania istotnych motywacji o charakterze ogólnym, np. makroekonomicznym, bądź ogólnospołecznym. W rezultacie następuje osłabienie pozytywnych funkcji aparatu administracji

centralnej. W celu wzmocnienia centrum administracyjnego należy dokonać kompleksowego przeglądu organizacji tego aparatu. Niezbędne jest również uściślenie kompetencji organów administracji centralnej. Obecnie problem ten nie jest jednoznacznie określony. Zwłaszcza dostrzega się to w realacji między organami działowo-branżowymi a organami funkcjonalnymi.

Wydaje się, że jednym z możliwych podejść do tego zagadnienia jest przyjęcie polityki zmierzającej do umocnienia pozycji organów funkcjonalnych wobec działowo-branżowych oraz ograniczenie tych ostatnich do niezbędnego zasięgu. Takie podejście dostrzega się w niektórych innych państwach socjalistycznych, głównie na Węgrzech oraz w Bułgarii.

B. Nadzór w ramach poszczególnych kategorii funkcji władz lokalnych.

Funkcje aparatu terenowego można skategoryzować następująco:

Pierwsza z nich wiąże się z administracją jako kontynuatorem dawnej tzw. policji. Chodzi tu o najbardziej tradycyjne funkcje porządkowo-policyjne w rozumieniu zadań dotyczących zachowania bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego. Nadzór i kompetencje w tej mierze nie wzbudzają poważniejszych zastrzeżeń, mimo że wykonywane są nie bez pewnych trudności. Dotyczą one zarówno strony materialnej, jak również kadrowej. Nie ma natomiast istotniejszych wątpliwości natury prawnej, przynajmniej na tle niżej poruszanych funkcji.

Drugą funkcją to organizatorskie oddziaływanie na całość spraw w terenie. Wiąże się to w dużym stopniu z rolą jaką wypełnia socjalistyczna administracja terenowa. W szczególności chodzi tu o działalność koordynacyjną organów terenowych oraz kooperację między tymi organami. Analiza stanu faktycznego dowodzi anemiczności tych funkcji, bowiem działania koordynacyjne i kooperacyjne oparte są na związkach umownych. Dochodzi do nich w wyniku swoistej dyplomacji partnerów. Brak jest na ogół towarzyszącym tym objawom, bardzo zresztą słabym, większej działalności instytucji nadzoru. Mogłaby się ona sprwadzać raczej do animowania martwych niekiedy modelowych sytu-

acji przewidzianych przez prawo.

Trzecia funkcja dotyczy obsługi administracyjnej ludności. W tym względzie mamy do czynienia z tradycyjnymi, utartymi formami nadzoru. Jest natomiast pewien wyłom, który wiąże się z rozbudowanymi funkcjami rozdzielczymi naszej administracji. W funkcjach administracji terenowej i aparatu władzy negatywna rolę spełnia rozdzielnictwo, bardzo rozpowszechnione przedmiotowo, nieudolnie prowadzone z przyczyn prawnych i organizacyjnych. Rozdzielnictwo jest czynnikiem konfliktogennym i nadmierne absorbuje cały aparat. Inna funkcja administracji terenowej, to obsługa administracyjna obywatela. W obydwu przypadkach administracja jest za wszystko odpowiedzialna, nie mając pełnych możliwości działania. Jest w pozycji niesłychanie skomplikowanej z punktu widzenia swoistej dyplomacji lokalnej. Co najgorsze, nie zostaje czasu i środków na prowadzenie właściwej gospodarki komunalnej. Wydaje się, że rozdzielnictwo jest protezą zastępującą właściwą działalność organizatorską. Najgorsze, że reglamentacja zostawia trwałe ślady, wywiera nie-mały wpływ na kwalifikacje pracowników administracji. Do działań organizatorskich, twórczych potrzebna jest kadra o najwyższych kwalifikacjach. Do reglamentacji wystarcza często tylko proste przygotowanie. Administracja staje się miejscem schronienia dla osób, które gdzie indziej nie dadzą sobie rady. Oczywiście, natychmiastowe i pełne zlikwidowanie reglamentacji nie jest możliwe. Chodzi jednak o zmniejszenie oczekiwań, że wyłącznie przez reglamentację nastąpi rozwiązanie problemu zaopatrzenia. Obsługa ludności poprzez reglamentację deficytowych towarów jest prowadzona na zasadzie wątpliwych podstaw prawnych. Nie jest też zadowalająco określona strona organizacyjna reglamentacji. Wszystkie wątpliwości w tej mierze przenoszą się na stronę nadzoru, gdzie natrafiamy na szereg niejasności prawnych. Istnieje wyraźna zależność między fatalną regulacją prawną, a nasileniem interwencji. Mamy w tej mierze dwie możliwości.

Pierwszą jest pogodzenie się z tym stanem rzeczy i przyjęcie, że duża część masy towarowej będzie musiała być reglamentowana. W pewnym stopniu występuje to w NRD, w zaopatrywaniu

jednostek świadczących usługi. Spostrzega się tu jasną sytuację prawną oraz dostosowany, dość liczny aparat reglamentacji. W naszych warunkach obydwie te warunki nie są spełnione. O podstawach prawnych wspomniano. Co do aparatu, to w ogóle administracja państwowa w Polsce jest stosunkowo tania w porównaniu do analizy kosztów utrzymywania administracji w innych państwach. Nie jest ona liczebnie rozbudowana (w przeciwieństwie np. do administracji przedsiębiorstw). Wykazuje natomiast niepokojące cechy braku zadowalającego prestiżu społecznego, wiążącego się zwłaszcza z tym, że nie osiąga ona celów oczekiwanych przez społeczeństwo. Jest ona niepokojąco mało zaradna, słaba wobec jednostek gospodarczych, prawnie odpowiedzialna za szereg spraw, którym nie jest - jej zdaniem - w stanie sprostać. W ten sposób obciążenia reglamentacją aparatu terenowego utrwalają niekorzystny obraz ogółu kadry administracyjnej. Funkcje organizatorskie, wymagające inicjatywy są eliminowane przez funkcje wykonawczo-operacyjne w sferze obsługi obywatela. Zwłaszcza "agresywna" jest tu funkcja pierwsza.

Drugim wyjściem ze złej sytuacji jest ograniczenie reglamentacji i przekazanie jej w dużej mierze jednostkom gospodarki uspołecznionej. Byłoby to rozwiązanie najbardziej korzystne i należy ku niemu dążyć.

2. Istota i zakres nadzoru w rozwiązaniach prawnych^{*/}

A. Nadzór w systemie rad narodowych. Podstawowe dylematy prawne.

Istota problematyki nadzoru sprowadza się do tego w jakim stopniu rady działają jako organy samorządu terytorialnego, a w jakim są organami państwowymi.

Ustawa o radach wniosła w poważnym zakresie elementy samorządowe do działania rad. Aby ustosunkować się do tego zagadnienia należy przeanalizować (choćby z uwagi na pewne nieporozumienia) pozytywne i negatywne aspekty systemu samorządowego w modelu dualistycznej struktury administracji terenowej. Sytuacja istniejąca w Polsce była w tej materii raczej typowa.

*7-----
zob. E.Knosala: Zakres i środki nadzoru nad władzami lokalnymi (maszynopis, Biblioteka Instytutu Gospodarki Przestrzennej UW)

Ustawa samorządowa z 1933 r. ustalała bardzo szeroki zakres przedmiotowych zainteresowań organów samorządowych. Jednak w rzeczywistości samorząd miał ograniczone środki materialne, a jednocześnie w pierwszej kolejności zobowiązany był do realizacji tzw. zadań obowiązkowych ustalanych przez rząd. W tej sytuacji możliwości jego szerokiego wpływu na funkcjonowanie jednostek terytorialnych pozostawały w sferze postulatywnej. Nie byłaby jednak słusza totalna krytyka samorządu. System samorządowy istniejący dziś w Europie Zachodniej może służyć przykładami pozytywnymi. Dotyczy to zwłaszcza jego walorów efektywnościowych. Analiza rozstrzygnięć samorządu wskazuje na daleko posunięty zmysł gospodarności.

System rad jest trudniejszy i bardziej ambitny. Aspekt ten nabiera szczególnego znaczenia w warunkach reformy gospodarczej. Z punktu widzenia zasięgu oddziaływania organów terenowych na funkcjonowanie jednostek terytorialnych zawiera on większe możliwości. Są one nieodłączną częścią koncepcji politycznej i prawnej rad narodowych. Do obydwu systemów możemy zatem podejść zarówno od strony ogólnych walorów politycznoprawnych, jak też od strony pragmatycznej.

Twórcy ustawy o radach stanęli przed zadaniem wmontowania w system aparatu terenowego elementów samorządu terytorialnego. Nie zostało to dokonane drogą restytucji samorządu w formie istniejącej w dualistycznym systemie budowy aparatu terenowego. Ustawa nie tworzy dwóch odrębnych pionów organizacyjnych, tzn. organów państwowych oraz samorządowych, chociaż przedkładane są postulaty zmierzające do takiego rozwiązania. Utrzymuje natomiast jedność organizacyjną rad i samorządu. W pewien sposób podkreśla to słowo "system" użyte w tytule ustawy. Samorząd terytorialny występuje w ustawie w dwojakiej postaci: jako cecha rad narodowych oraz jako samorząd mieszkańców miast i wsi. Rady zgodnie z art. 1 działają jako przedstawicielskie organy władzy państwowej oraz samorządu terytorialnego.

Art. 1 ustawy o radach dwojako wypowiedziada się o samorządzie, najpierw stanowi on, że rady są organami samorządu społecznego, zaraz potem znajdujemy określenie "samorząd teryto-

rialny". W dalszym ciągu ograniczając się do tego ostatniego określenia, zgodnie z tytułem ustawy, trzeba stwierdzić, że ze swej istoty zakłada ona udział czynnika społecznego, toteż pierwsze z przyjętych określeń budzić może wątpliwość. Ma jednak na celu wzgląd racjonalny, tj. obejmuje swym zasięgiem ogół form samorządu.

Czy istnieje jakiś podział ról w zakresie wywierania wpływu na funkcjonowanie jednostek terytorialnych przez rady działające jako organy przedstawicielskie władzy państwowej oraz jako organy samorządu terytorialnego?

Ustawa wypowiada się w tej mierze w sposób dość ogólny.

Art. 3 ust. 5 w związku z treścią art. 4 wyjaśnia nieco tę kwestię. Pierwszy z tych przepisów deklaruje samodzielność organów samorządu terytorialnego. Ma ona pozostawać pod szczególną ochroną Sejmu oraz Rady Państwa. Wydaje się zatem, że cecha samorządności rad oznacza po prostu możliwość działania na zasadzie samodzielności. Wskazuje to na ujęcie przymiotnikowe, nie zaś podmiotowe, określenia "samorząd terytorialny". Bliższa wykładnia typu dogmatycznego w tej kwestii nie jest możliwa. Ustawa posługuje się dość często słowem "samodzielność". Art. 4 rozwija myśl o sferach samodzielnego działania rad narodowych. Określenie podmiotów upoważnionych do samodzielnego działania jest wymienne: czasami pisze się o samodzielności samorządu terytorialnego, a czasami rad narodowych.

Natomiast art. 36 stanowi pewien kontrast wobec działalności samodzielnej rad, wskazuje bowiem na możliwość przekazywania radom zadań w trybie ustaw, uchwał Sejmu oraz aktów wydanych na podstawie ustawy. Tryb i zakres wykonywania takich zadań powinny być określone w akcie przekazującym. Niezbędnym warunkiem jest przekazanie na wykonanie takich zadań dotacji celowych oraz innych odpowiednich środków. W treści art. 36 tkwią zatem możliwości kształtowania granic samodzielności. Ustawa zakłada jako zasadę samodzielność działania rad, chyba, że odrębne przepisy zastosują wyraźne ograniczenie w tym względzie.

Inny charakter ma art. 34 dotyczący przekazywania spraw przez wojewódzkie rady narodowe radom stopnia podstawowego.

Jak wynika z kontekstu tego przepisu, chodzi nie tylko o przekazywanie pojedynczych spraw, ale możliwość zlecania określonych zadań. Przekazanie musi jednak w tym przypadku następować za zgodą lub na wniosek rady stopnia podstawowego. Art. 34 nie przewiduje szczególnego trybu wykonywania zadań przekazanych, jak to ma miejsce w art 36.

W sumie więc oddziaływanie organów terenowych na funkcjonowanie jednostek terytorialnych oparte jest w dużym stopniu na decentralizacji. Potwierdza to także analiza przyjętej w ustawie formuły zadaniowej (o czym niżej).

Musimy jednakże zdawać sobie sprawę, że samodzielność rad nie może być rozumiana w sensie absolutnym. Innymi słowy, ustanawiając samodzielność rad, nie można wykluczyć np. działania organów wyższego stopnia, w trybie nadzoru, ani usunąć granic samodzielności wynikających z obowiązywania przepisów prawnych.

B. Nadzór w systemie organów administracji. Podstawowe dylematy prawne.

Nadzór dotyczy działalności terenowych organizacji administracji państwowej (toap) objętych kompetencjami zdecentralizowanymi (art. 147 ust. 1), natomiast kierowanie dotyczy realizacji kompetencji innych niż zdecentralizowane. Podstawowym problemem, który się tutaj pojawia jest rozgraniczenie tych dwóch rodzajów kompetencji, a wcześniej wyjaśnienie wątpliwości wynikających z aktualnych unormowań kompetencji.

a. Kompetencja oznacza możliwość zastosowania, określoną przez prawo formę działania, w celu realizacji zadania podmiotu administracyjnego. W tym sensie należy odróżniać zadania od kompetencji. Pierwsze mają charakter bądź rzeczowy (realizacja budownictwa, zaopatrzenie ludności, ochrona zdrowia), bądź też funkcjonalny (rozwijanie współpracy, utrzymywanie więzi ze społeczeństwem). Kompetencje mogą być władcze (działanie w formie aktu administracyjnego, normatywnego, służbowego i zewnętrznego) oraz niewładcze (umowa administracyjna, działania społeczno-organizatorskie).

Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialne-

go jest głównie zorientowana na sprawy organizacyjne. Problemy kompetencji oscylują wokół niektórych ogólnych spraw dotyczących nadzoru, kontroli, koordynacji i kooperacji. Artykuły "zadaniowo" są sformułowane w sposób nie wprowadzający delimitacji między zadaniami rad narodowych poszczególnych stopni. Tak więc przykładowo przepis art. 27 ust. 1 ustalający zadania rad narodowych stopnia podstawowego w zakresie rozwoju i unowocześnienia rolnictwa nie eliminuje istotnych powinności w tym zakresie po stronie rad stopnia wojewódzkiego.

Zadania organów terenowych administracji nie zostały określone w ustawie w sposób przedmiotowy. Wskazano natomiast ogólne relacje wobec rad narodowych. Można zakładać możliwość dedukcji zadań dla organów terenowych administracji także w następstwie kompetencji. Występują jednak określone wątpliwości odnośnie do ścisłości i użytkowej roli przepisów prawnych. W tych warunkach ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego nie mogła uporządkować spraw kompetencyjnych w sposób istotny. Wprowadziła kilka rozwiązań wymagających interpretacji. Inne zagadnienia pozostawiono do regulacji w przepisach wykonawczych. Główny ciężar natomiast problematyki kompetencyjnej zawarto nadal w ustawodawstwie materialnym prawa administracyjnego.

Z punktu widzenia podejścia do analizowanego tu zagadnienia, interesujące może być porównanie naszej ustawy z podobnymi ustawami o radach w innych państwach socjalistycznych, np. w NRD. O ile nasza ustawa koncentruje uwagę na sprawach organizacyjnych, to ustawa NRD-owska reguluje głównie zadania i kompetencje rad oraz ich organów.

b. Dla celów poznawczych oraz praktycznych proponuje się przyjęcie trzech hipotez w sprawie zasady interpretacyjnej dotyczącej kompetencji. Po pierwsze - z przepisów ustalających zadania nie wynikają uprawnienia kompetencyjne. Norma zadaniowa może być przydatna dla ustalenia kompetencji, jednak nie może być ona jej źródłem. Po drugie, uprawnień kompetencyjnych o charakterze władczym nie można domniemywać, chyba, że możliwość taka wynika z wyraźnego przepisu prawnego. Muszą być one wy-

raźne i nie podlegają interpretacji rozszerzającej. Po trzecie, z kompetencji ustalających możliwości interakcji w obrębie administracji nie można wyrazić więcej aniżeli wynika to z charakteru danej funkcji. Nie należy zatem lekceważyć interpretacji rozszerzających takich funkcji jak kontrola, nadzór, koordynacja.

Wszystkie te zastrzeżenia wynikają z konieczności ochrony praw podmiotowych oraz zachowania względnie ścisłego rozdziału kompetencji, a przez to odpowiedzialności w aparacie administracyjnym. W każdej z wymienionych trzech sytuacji można kontynuować rozważania uściślając wątek hipotetyczny. W tym miejscu chodzi o to, czy i w jakim stopniu formuła zawarta w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego odnosi się do terenowych organów administracji.

Cały rozdział 3 ustawy tj. art. 24-37 dotyczy zadań i kompetencji rad narodowych. Jedynie art. 24 wyłamuje się i obejmuje swym zasięgiem zarówno rady, jak i ich organy. Przepis ten wprowadza domniemanie kompetencji rad i ich organów. Zasięg przedmiotowy tego domniemania oparty jest o formułę niezbyt czytelną. Należy zapewne uznać, że dla możliwości preasumpcji najistotniejszy jest fakt nie zastrzeżenia danej kompetencji na rzecz innych organów.

Wydaje się natomiast, że formuła domniemania kompetencji nie może dotyczyć wszystkich sfer działania organu administracyjnego, jakim jest wojewoda. W art. 24 ust. 1 pisze się o radach i o ich organach. Wojewoda nie jest organem rady, jeżeli działa jako przedstawiciel rządu na terenie swojej właściwości zgodnie z art. 126 ust. 1. W tym więc wypadku nie jest spełniony warunek wspomniany wyżej w pkt. 2, a dotyczący istnienia szczególnie wyraźnej podstawy prawnej.

c. Wprowadzenie przez ustawę podziału administracji terenowej na terenowe organy administracji ogólnej oraz szczegółowej, może być traktowane jako krok w kierunku racjonalnego podziału zadań i kompetencji, w rezultacie zaś odpowiedzialności. W tej sytuacji organom ogólnym przypadałaby rola "zwochnikowa", zespalażąca działania administracji. Założenie takie wydaje się wskazane z punktu widzenia zalet podziału pracy w administra-

cji, jak również idei jednolitości funkcjonowania aparatu administracyjnego. Idea taka nie wydaje się być sprzeczna z warunkami i przesłankami decentralizacji i dekoncentracji. Jednolitość nie musi oznaczać schematyzmu. Z kolei pewien stopień wyodrębnienia nie musi prowadzić do zanarchizowania administracji.

Kluczem do zrozumienia relacji zachodzących pomiędzy terenowymi organami administracji ogólnej oraz szczególnej jest art. 139 i 140 ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym. Organ terenowy administracji szczególnej ma być powołany po zasięgnięciu opinii właściwej komisji rady narodowej przez terenowy organ administracji ogólnej. Z przepisu nie wynika, iż ma to być opinia pozytywna. Może istnieć kontrowersja, zwiększająca oczywiście ryzyko decyzyjne terenowego organu administracji ogólnej. Z ustawy wynika natomiast, że opinia winna być zasięgnięta przed podjęciem aktu powołania nie zaś ex ante.

Terenowy organ administracji ogólnej kieruje działalnością terenowych organów administracji szczególnej i koordynuje ich działalność. Koordynacja oznacza tu działalność podejmowaną w celu uzyskania zgodności działań. Może być dokonywana za pomocą aktów o charakterze wewnętrznym, o zróżnicowanym charakterze. Obejmują one akty woli o zasięgu ogólnym i indywidualnym oraz działania o charakterze materialno-technicznym. Działania koordynacyjne nie mogą wywierać bezpośrednich skutków na akty adresowane do podmiotów znajdujących się poza aparatem administracyjnym.

Kierowanie jest działalnością o silniejszej intensywności elementów władczych aniżeli koordynacja. Granica między koordynacją i kierowaniem nie jest wyraźna. Wydaje się natomiast, że prawo do kierowania obejmuje zawsze prawo do koordynacji. Zasadniczym pytaniem, na które należy w tym miejscu udzielić odpowiedzi jest: czy prawo do kierowania obejmuje w danym wypadku uprawnienie do udzielania przez terenowy organ administracji ogólnej, wytycznych merytorycznych do załatwiania spraw przez terenowe organy administracji szczególnej.

W tym miejscu można wyrazić zastrzeżenie do tekstu ustawy

o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Czytelność jego na skutek niedomówień szeregu istotnych kwestii jest znacznie osłabiona. Można jedynie zakładać w drodze wykładni, że terenowy organ administracji ogólnej ma prawo wpływania na treść decyzji wydawanych przez terenowy organ administracji szczególnej.

Koncepcja pierwszej kategorii organów zakłada możliwość generalnego oddziaływania na stosunki w terenie. Tym bardziej należy domniemywać prawo do merytorycznego oddziaływania na akty zewnętrzne terenowych organów administracji szczególnej. Jeżeli kierowanie ma oznaczać coś więcej aniżeli koordynację, to właśnie płaszczyzna oddziaływania na merytoryczną treść aktów zewnętrznych jest charakterystyczna dla tej różnicy. Wreszcie przyjąć można, że w wielu opracowaniach prawniczych koncepcja kierowania łączona jest z prawem do wpływania na merytoryczną treść aktów organu kierowanego.

Powstaje natomiast kolejny problem w jakich formach może być sprawowana analizowana wyżej funkcja. Należy pamiętać, że możemy tu mieć do czynienia z dwoma, silniejszym i słabszym nurtem oddziaływania na treść decyzji. Względy racjonalne przemawiałyby za tym, aby przypisać terenowemu organowi administracji ogólnej wyłącznie prawo do wydawania wytycznych. W tych wypadkach zachowane byłyby warunki dla odpowiedzialności terenowego organu administracji szczególnej, bowiem miałby on szansę definitywnego wypowiedzania się we własnym imieniu. Nie byłby jedynie realizatorem aktów wydawanych przez wojewodę. Taki jest sens zabiegu dekoncentracyjnego administracji terenowej. Pewną formą w sformułowaniu tego wniosku jest koncepcja kierowania zawarta w art. 148 ust. 2 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

Powstaje jednak potrzeba opracowania zasad ustalających sposób rozstrzygnięcia kolizji przy stosowaniu wspomnianych wytycznych. Sądę również, że zarządzenia terenowego organu administracji adresowane do organu administracji szczególnej, o których mowa w art. 140 ust. 1, są niezbyt udanym pojęciem zbiorczym dla działań wymienionych w art. 139 ustawy o systemie rad

narodowych i samorządu terytorialnego.

Pozostałe uprawnienia terenowego organu administracji ogólnej dotyczą określenia organizacji wewnętrznej i metody pracy wydziałów oraz rozstrzygania sporów kompetencyjnych między kierownikami wydziałów. Pomijając pewne niejasności drobniejszej natury, należy zapytać czy w powyższych sprawach terenowy organ administracji o właściwości ogólnej rozstrzyga definitywnie. Jeżeli nie, to jaki organ powołany jest do rozstrzygania sporów?

Na pierwsze pytanie proponuję odpowiedź pozytywną. Z tekstu ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego wynika tendencja do unikania definitywnych rozstrzygnięć w sprawach stosowania się do aktów pochodzących ze strony organu nadzorczego. Dotyczy to np. art. 134, w którym ust. 2 i 3 dotyczą postępowania w wypadku braku akceptacji adresata wobec otrzymanych wytycznych. Względny dyscypliny działania, lokalizacji odpowiedzialności, wymagają aby istniała możliwość zastosowania legalnej drogi ujawniania się i rozstrzygania konfliktów. W przypadku działań podejmowanych między organami administracji droga taka, jeżeli nie jest wyraźnie ustalona, tkwi *implicite* w układzie zależności administracyjnych, chyba, że sporu nie dopuszcza się w ogóle.

Można natomiast wyrazić wątpliwość dlaczego ustawa wyraźnie nie sformułowała toku rozstrzygania kolizji. Zależności terenowych organów administracji szczególnej wobec organów centralnej administracji nie były i nie są jasne. Niejednorodność sytuacji prawnej odnośnie do zadań należących do terenowych organów administracji, wywodzi się m.in. z art. 124 ust. 3 określając koncepcję zadań wyłączonych i nie wyłączonych z władczej właściwości rad narodowych, a także art. 140 ust. 2 ustalający dla takich zadań pewien szczególny rodzaj odpowiedzialności, nie ułatwia rozstrzygnięcia tego zagadnienia. Ograniczamy się jedynie do wyrażenia własnego stanowiska w tej sprawie i zaproponowania, aby tego typu konflikty rozstrzygał jednolicie Urząd Rady Ministrów. Stał on się od niedawna organem administracji centralnej w sprawach administracji terenowej.

d. Podległość terenowych organów administracji radom narodowym nie ulega wątpliwości. Są one zgodnie z art. 124 ust. 1 organami wykonawczymi i zarządzającymi.

Pierwsza komplikacja dotyczy art. 124 ust. 3, który stanowi o kompetencjach terenowych organów administracji wyłączonych z władczej właściwości rad narodowych. Jaka jest relacja pomiędzy tym postanowieniem a art. 3 ust. 1 tejże ustawy o kierowaniu przez rady całokształtem rozwoju terenu? Jeszcze bardziej znamieny jest art. 46 Konstytucji PRL stanowiący, że "Rady narodowe kierują całokształtem rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego oraz wpływają na wszelkie jednostki administracji i gospodarki na swym terenie...".

W tej sytuacji można jedynie położyć nacisk, że art. 124 ust. 1 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego dotyczy władczej właściwości rad. Tym samym nie ogranicza ona właściwości rad wykonywanych w formach niewładczych. Innymi słowy, nie chodzi tu o zmniejszenie sfery przedmiotowej zainteresowań i aktywności rad narodowych.

Stosunek rad narodowych do terenowych organów administracji ogólnej najbardziej dobitnie określa wspomniany wyżej art. 134. W myśl tego przepisu stanowisko rady narodowej ma charakter wiążący dla terenowego organu administracji o właściwości ogólnej. Konflikty rozpatrywane mają być w dwóch etapach. Pierwszy z nich ma charakter swobodnego postępowania ugodowego. Drugi dotyczy definitywnych rozstrzygnięć Rady Państwa podejmowanych po porozumieniu z Radą Ministrów lub wojewodą w wypadku gdy wytycznych udzieliła rada narodowa stopnia podstawowego. Porozumienie niekoniecznie oznaczać musi uzgodnienie. Wiąże się ono z obowiązkiem wymiany poglądów oraz wykazanie dążności do uzyskania konsensusu.

Poważniejsze problemy wywołuje stosunek organów administracji szczególnej do rad narodowych. Ustawa nie przewiduje odpowiednika art. 134, który stwarzałby obowiązek realizowania wytycznych rad narodowych przez organ administracji szczególnej. Nie jest to przypadkowe, bowiem art. 140 ust. 1 wyraźnie stanowi, że kierownik wydziału odpowiada przed tereno-

wym organem administracji państwowej, m.in. za wykonanie uchwał rady narodowej. Nie wprowadzono zatem odpowiedzialności przed radą, jednak zakłada się, że może ona wydawać uchwały, które mają wykonywać kierownicy wydziałów.

Przedziwna to konstrukcja i nie wiadomo czemu służąca. Z pewnością stwarza izolację w sferze zadaniowej i niejasności w zakresie odpowiedzialności. Umacnia się więc resortowość systemu administrowania w terenie i osłabia ogólnospołeczną motywację w działaniu administracji. Istniejąca od czasu wprowadzenia nowej ustawy praktyka budzi poważne wątpliwości i niepokoje.

e. Uwagi dotyczące wątpliwości co do istnienia jasnej, racjonalnej koncepcji w podziale funkcji pomiędzy organy terenowe administracji oraz rady narodowe są widoczne również na tle ich relacji z organami samorządu mieszkańców miast i wsi. Tak więc istnieje trudny do wyjaśnienia dysonans pomiędzy art. 155 ust. 2 oraz art. 159 ust. 2. Pierwszy z tych przepisów przyznaje terenowym organom administracji państwowej szerokie prawo nadzoru organów samorządu mieszkańców. Nawiasem mówiąc, ustawa wydaje się nie dostrzegać różnicy między samorządem a organami samorządów. Przyjmuje, że tylko te ostatnie mają prawo do podejmowania uchwał i wyrażania opinii. Tak więc terenowe organy administracji państwowej sprawują nadzór w sferze legalności i celowości społecznej. Taką zasadą można wydedukować z tekstu art. 155 ust. 2, w którym próbowano sprecyzować ogólne kryteria nadzoru.

Jednocześnie art. 195 ust. 2 przyznaje radzie narodowej i jej prezydium prawo do działań nadzorczych jedynie w sferze legalności. Dlaczego do orzekania na temat społecznej celowości bardziej kompetentnym uznano terenowy organ administracji, aniżeli radę - nie sposób odpowiedzieć. Z charakteru obydwu kategorii organów, tj. administracji oraz rady narodowej bardziej predestynowana do ocen interesów społecznych jest rada aniżeli terenowy organ administracji. Ten ostatni natomiast posiada lepsze od rady kwalifikacje prawnicze. W każdym razie za takim ograniczeniem zakresu nadzoru rady nie przemawiają

żadne względy społeczne, jak też organizacyjne.

3. Nadzór w praktyce funkcjonowania władz lokalnych */

Leżący u podstaw koncepcji nadzoru i kierowania podział kompetencji wykonywanych przez terenowe organy administracji (kompetencje zdecentralizowane i kompetencje wyłączone z władczej właściwości rad narodowych), w praktyce trudny do rozróżnienia, oznacza, że organ stopnia wojewódzkiego może stosować instrumenty kierowania tam, gdzie powinien stosować tylko nadzór.

W chwili obecnej mamy do czynienia ze skomplikowaną sytuacją. Organy wojewódzkie oddziałują na jednostki stopnia podstawowego za pomocą wielu instrumentów prawnych, z których każdy z osobna jest zgodny z prawem (lub na granicy prawa). Jednakże to występujące łącznie oddziaływanie zmienia swoją jakość. W miejsce zróżnicowanego oddziaływania - w zależności od sprawy - nadzoru lub kierownictwa, występuje kierownictwo, którego celem jest znaczne ograniczenie samodzielności organów stopnia podstawowego. Mamy więc w praktyce do czynienia z wyrafinowaną formą kierownictwa, z którą łączy się dbałość o stworzenie pozorów, że organy stopnia podstawowego mają szeroki zakres samodzielności.

Zjawisko, o którym mowa, przejawia się przede wszystkim w dziedzinie planowania i finansowania oraz działalności inwestycyjnej, a więc sferach działania, w których rady narodowe miały być samodzielne, działać w sposób władczy, a terenowe organy administracji mają być poddane wyłącznie nadzorowi organów wyższego stopnia (kompetencje zdecentralizowane).

a. Planowanie i działalność inwestycyjna.

Zasady planowania i finansowania w jednostkach podziału terytorialnego określone są przez ustawę o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz ustawę z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz.U. nr 7, poz. 51). Przepisy te określają zarówno przedmiot planowania

*/ zob. K. Szajdakowska: Nadzór nad terenowymi organami administracji państwowej i radami narodowymi stopnia podstawowego (maszynopis, Biblioteka Instytutu Gospodarki Przestrzennej UW)

w jednostkach stopnia podstawowego, i czynią odpowiedzialnymi za wykonanie poszczególnych spraw. Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, plany miejskie i gminne obejmują w szczególności:

- przedsięwzięcia organizacyjne i ekonomiczne sprzyjające aktywizacji oraz podnoszeniu efektywności rolnictwa, przetwórstwa żywności, drobnej wytwórczości i rzemiosła oraz handlu i usług,
- ustalenia dotyczące infrastruktury społecznej,
- kierunki rozwoju przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim jest organ administracji państwowej stopnia podstawowego,
- zadania produkcyjne i usługowe miejskich lub gminnych jednostek gospodarki komunalnej,
- ustalenia dotyczące lokalizacji inwestycji i zadań w zakresie ochrony środowiska naturalnego w zakresie kompetencji miejskich i gminnych rad narodowych.

Plany miejskie i gminne są powiązane z planami finansowymi uwzględniającymi zarówno dochody własne, jak i dotacje lub udziały w dochodach budżetu wojewódzkiego (art. 15 ust. 5 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym).

W projektach planów, opracowywanych przez terenowe organy administracji muszą być uwzględniane wytyczne rady narodowej oraz założenia polityki społecznej i gospodarczej, określane w planach centralnych (art. 41 ust. 1 ustawy o systemie rad...) W praktyce pewne pozycje w ogóle nie znajdują się w planie jednostek stopnia podstawowego, a są ujmowane w planach wojewódzkich. Ponadto niebezpiecznej metamorfozie ulega to, co przepisy łagodnie określają jako - "założenia polityki społecznej i gospodarczej określane w planach centralnych". W praktyce są one po prostu bardzo szczegółowymi ustaleniami.

Analizując podstawowe kategorie problemów, które występują w planie, takie jak wielkość produkcji, zadania inwestycyjne, zadania w dziedzinie gospodarki komunalnej, okazuje się, że w praktyce ustalane są one poza systemem organów stopnia podstawowego. To co pozostaje w planie jednostki stopnia podstawowego, jest z góry określone przez organy stopnia wojewódzkiego.

Podobny brak samodzielności organów stopnia podstawowego występuje w sferze finansowej. Wydziały finansowe urzędów wojewódzkich przesyłają wstępne projekty budżetów poszczególnych jednostek stopnia podstawowego. W przesyłanych projektach już jest dokonany podział środków finansowych pomiędzy poszczególne działy (rolnictwo, leśnictwo, gospodarka komunalna i mieszkaniowa, ochrona zdrowia i opieka społeczna, kultura fizyczna, i sport, administracja państwowa, remonty i inwestycje). W urzędzie gminnym lub miejskim można już tylko dzielić środki budżetowe na rozdziały. Tak przygotowany projekt przedstawiony jest na sesji rady narodowej. W badanych jednostkach nie odnotowano faktu odrzucenia projektu planu i budżetu. Wprowadzone są najwyżej bardzo drobne zmiany, nie mające istotnego znaczenia dla rozwoju terenu. W istocie rzeczy, faktyczna samodzielność rad narodowych stopnia podstawowego, w sferze finansowej, przejawia się jedynie w możliwości dysponowania nadwyżką budżetową.

Bardzo ściśle ustalaniu przez organ wojewódzki treści planów i budżetów jednostek stopnia podstawowego towarzyszy dbałość o stworzenie pozorów, że rady narodowe stopnia podstawowego mają istotny wpływ na wyznaczania zadań w planach i budżetach. Wyraża się to m.in. w bardzo drobiazgowym rozbudowywaniu planów już w fazie projektowania planów. Taki rozbudowany plan nie jest odpowiednio powiązany z budżetem. Wspomniana tendencja wiąże się z dążeniem do stworzenia radnym złudnego wrażenie, że mają oni duży wpływ na ostateczny kształt planu, a przez to na strukturę zadań i co się z tym wiąże na realizację swoich kompetencji przez organ wykonawczy i zarządzający rady, jakim jest naczelnik.

Wiele zadań rad narodowych stopnia podstawowego zostało faktycznie przejętych przez organy stopnia wojewódzkiego. Składają się na to pewne rozwiązania organizacyjne oraz koncentracja środków finansowych i materialnych na stopniu wojewódzkim. Organy wojewódzkie nie muszą stosować żadnych klasycznych środków kierowania w stosunku do organów stopnia podstawowego, lecz po prostu same rozstrzygają sprawy, które powinny być załatwione w administracji stopnia podstawowego. Najbardziej istotne zjawiska z tego zakresu zostaną omówione później.

1. Wszystkie inwestycje planowane w jednostkach stopnia podstawowego są inwestycjami planu wojewódzkiego. Po pierwsze dlatego, że rada stopnia podstawowego nie ma dostatecznych środków finansowych. Po drugie, brakuje "sił wykonawczych" (odpowiednie jednostki organizacyjne są usytuowane w rejonach lub województwach). W ten sposób rady narodowe i naczelników stopnia podstawowego pozbawia się zupełnie wpływu na wybór określonej inwestycji i jej budowę. Przyznane przez prawo, niewładcze instrumenty oddziaływania dla organów stopnia podstawowego są w praktyce, zupełnie nieskuteczne.

2. Rada narodowa nie ma wpływu na organizowanie i prowadzenie gospodarki komunalnej. Przedsiębiorstwa, jednostki budżetowe i inne państwowe jednostki organizacyjne zajmujące się sprawami z zakresu gospodarki komunalnej są jednostkami rejonowymi, nie finansowanymi przez organy stopnia podstawowego. Dodatkowym utrudnieniem jest brak w urzędach miejskich specjalnych komórek organizacyjnych, które zajmowałyby się sprawami gospodarki komunalnej od strony technicznej. Zadaniem takiej komórki byłaby pomoc w ocenianiu przez naczelnika pracy omawianych przedsiębiorstw i ich dyrektorów. Przedsiębiorstwa lub ich zakłady, będąc jednostkami rejonowymi, w swojej działalności postępują jednolicie w skali całego rejonu, nie uwzględniając cech specyficznych konkretnej jednostki podziału terytorialnego stopnia podstawowego. Naczelnik ma zbyt słabą "pozycję przetargową", aby nakłonić dyrektora przedsiębiorstwa działającego w rejonie do zmiany sposobu działania. Przykładem może być sprawa posypywania jezdni solą w zimie. Miejskowa rada narodowa uchwaliła, że w mieście ulice nie będą posypywane solą. Przedsiębiorstwo przy odśnieżaniu natomiast stosowało ten sposób. Dyrektor przedsiębiorstwa nie zmienił w tym zakresie swojego stanowiska pomimo nalegań naczelnika, który działał zgodnie z dyspozycjami rady narodowej.

3. Sprawy konfliktowe powstają także na tle tworzenia jednostek rejonowych. Ustawa o systemie rad narodowych usankcjonowała zarówno istnienie dotychczasowych, jak i umożliwiła tworzenie nowych jednostek zwanych rejonami. Organ administracji

terenowej stopnia podstawowego może za zgodą rady narodowej powierzyć prowadzenie spraw należących do jego właściwości, w tym również wydawania decyzji administracyjnych z jego upoważnienia, innemu terenowemu organowi administracji stopnia podstawowego działającemu na terenie tego samego województwa (art. 137 ust. 5). Jak wynika z cytowanego przepisu inicjatywa przekazania zadań powinna wypływać od właściwego organu administracji terenowej stopnia podstawowego. W praktyce występuje natomiast wyjątkowo silna presja organów stopnia wojewódzkiego, zarówno w odniesieniu do organów administracji jak i rady narodowej, mająca na celu wymuszenie przekazania niektórych spraw należących do ich właściwości jednostkom rejonowym. Występuje zwłaszcza presja w kierunku tworzenia rejonowych inspektoratów do spraw oświaty (po likwidacji zbiorczych szkół gminnych), przekazywania spraw związanych z zatrudnieniem, prowadzenia akt stanu cywilnego, a także przekazywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej (oczyszczanie, wodociągi). Ogranicza się w ten sposób możliwość oddziaływania miejscowych organów terenowych na określone sfery działalności, gdyż stosownie do art. 119, jednostki organizacyjne działające na obszarze, który nie pokrywa się z zasadniczym podziałem terytorialnym, podlegają kontroli komisji wojewódzkiej rady narodowej.

b. Dziedziny szczególnego oddziaływania terenowych organów administracji stopnia wojewódzkiego na organy stopnia podstawowego.

Oddziaływanie organów stopnia wojewódzkiego na pracę naczelnika nie jest równomierne. Oprócz wojewody w sposób najbardziej znaczący ingerują następujący dyrektorzy wydziałów urzędu wojewódzkiego:

1) Dyrektor wydziału rolnictwa, gospodarki żywnościowej i leśnictwa w zakresie:

- kształtowania przestrzeni produkcyjnej i zwiększania potencjału produkcyjnego gospodarstw rolnych;
- organizacji i przebiegu kontraktacji i skupu produktów roślinnych oraz zwierząt i produktów zwierzęcych, rozmieszczenia placówek skupu, ich funkcjonowania i obsługi producentów

i dostawców, oceny warunków skupu i kontraktacji, kształtowania baz surowcowych dla przemysłu rolno-spożywczego, jakości surowców i pełnego zagospodarowania rolniczej produkcji towarowej;

- oceny organizacji efektywności funkcjonowania poradnictwa i doradztwa fachowego dla rolników indywidualnych, określenia zadań wynikających z planu społeczno-gospodarczego województwa;

- stanu zdrowia zwierząt, jakości zdrowotnej żywności pochodzenia zwierzęcego oraz warunków sanitarnych przy jej produkcji;

- współpracy przy realizacji oraz ochronie zadrzewień ujemowanych w planie zagospodarowania gminy (miasta i gminy).

2) Dyrektor wydziału społeczno-administracyjnego w zakresie:

- ewidencji ludności i dokumentów stwierdzających tożsamość;

- rejestracji stanu cywilnego;

- organizowania zabaw publicznych;

- rejestracji przedpoborowych i poboru do wojska.

3) Dyrektor wydziału handlu w zakresie:

- programowania i planowania rozwoju handlu na terenie jednostek podziału terytorialnego stopnia podstawowego;

- koordynacji i kontroli godzin otwarcia oraz zamknięcia placówek handlu detalicznego i zakładów gastronomicznych;

- określenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż tych napojów.

4) Dyrektor wydziału geodezji i gospodarki gruntami w zakresie:

- zlecenia, nadzoru i odbioru robót geodezyjnych, kartograficznych i urządzeniowo-rolnych;

- rozgraniczeń i podziału nieruchomości;

- prowadzenia ewidencji nazw ulic i nadawaniu numeracji,

- przygotowania terenów pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne i zagrodowe;

- organizacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej;

- obrotu nieruchomościami.

c. Oddziaływanie organów administracji stopnia wojewódzkiego na organ administracji stopnia podstawowego wyznaczające treść działań.

Organy administracji państwowej wpływają na treść działań podejmowanych przez organy administracji stopnia podstawowego głównie za pomocą:

- zarządzeń (na ogół nie publikowanych),
- decyzji,
- pism okólnych, lub po prosu "pism".

Określenie zadań dla terenowych organów administracji stopnia podstawowego, a także zasad ich wykonywania odbywa się najczęściej w formie "pisma" wojewody lub kierownika wydziału urzędu wojewódzkiego. Treść tych pism wynika z polityki administracyjnej, realizowanej przez organy stopnia wojewódzkiego. Może również być skutkiem inspekcji prowadzonych w poszczególnych podstawowych jednostkach podziału terytorialnego. Zadania mogą być wyznaczone jako jednorazowe, jako wykonywane w określonym przedziale czasu, bądź też powtarzane cyklicznie. Przykładem może być realizacja akcji porządkowych oraz sanitarnych. W tych przypadkach (pismo wojewody) określono zarówno czas trwania, tryb i rodzaj prowadzonych działań, sposób postępowania, skład grupy kontrolnej, a także zobowiązano organy administracji stopnia podstawowego do wyznaczenia i ciągłego nadzorowania miejsc szczególnie zagrożonych.

Określanie zadań przez organy administracji o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego dotyczy przede wszystkim wydziałów rolnictwa, handlu i geodezji. Wynika to przede wszystkim z polityki administracyjnej prowadzonej przez właściwe ministerstwo i wówczas kierownik wydziału jest tylko "przekaznikiem" w procesie określania zadań od właściwego ministra do organu administracji stopnia podstawowego (preferencje dla określonego typu gospodarstw rolnych, stworzenie warunków dla rozwoju pewnych sfer drobnej wytwórczości). Prócz tego określanie zadań ma miejsce w dziedzinie rolnictwa w trakcie przygotowania i prowadzenia szczególnie ważnych akcji rolnych a także podczas kontroli stanu gotowości sprzętu.

d. Oddziaływanie terenowych organów administracji stopnia wojewódzkiego na organy stopnia podstawowego, sprzeczne z prawem.

W praktyce szczególnie duży wpływ w zakresie zmiany decyzji organów administracyjnych stopnia wojewódzkiego przez organ nadrzędny obserwuje się w zakresie budownictwa i rozdzielnictwa zwłaszcza maszyn i sprzętu do produkcji rolnej. Podkreśla się, iż w tej materii bardzo często stosowana jest presja o charakterze nieformalnym, nie mająca nic wspólnego ze stosowaniem przepisów o postępowaniu administracyjnym, o którym mowa w art. 147 ust. 5 pkt 3. Dotyczy to zwłaszcza zmiany decyzji z zakresu przydziału maszyn i sprzętu do produkcji rolnej. Po posiedzeniu Komisji ds. przydziału wywiesza się na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy imienną listę osób, którym przydzielono sprzęt. W ciągu 7 dni naczelnik obowiązany jest przyjmować zastrzeżenia i uwagi odnośnie do przydzielonych maszyn, a następnie - ponownie powołać Komisję i rozpatrzyć kwestionowane przydziały po raz drugi. W praktyce zainteresowani najczęściej rezygnują z tej możliwości odwołania i kwestionują prawidłowość decyzji o przydziale bezpośrednio w urzędzie wojewódzkim (w wydziale rolnictwa lub u wojewody). Niezależnie od tego kierowane są skargi do organizacji społecznych i politycznych zarówno gminnych, miejskich jak i wojewódzkich. W wyniku tych interwencji często zdarza się, że terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego otrzymuje polecenie zmiany decyzji o przydziale sprzętu, z konkretnym wskazaniem nowego adresata.

Szczególny nacisk kładzie się na upowszechnienie nowych rozwiązań prawnych, zwłaszcza tych, które bezpośrednio dotyczą sytuacji prawnej obywatela. Jest to istotne szczególnie w przypadku późnego ukazywania się aktów wykonawczych, co powoduje, że przygotowanie urzędników we własnym zakresie staje się bardzo trudne. Upowszechnia się także pozytywne doświadczenia z zakresu wybranych dziedzin administracji, które z dobrymi wynikami stosowane są w innych urzędach stopnia podstawowego (np. efekty konkursu "usprawniamy administrację"). Dotyczy to w szczególności

ci upraszczania procedur obsługi obywateli.

Wobec wielkości narad i konferencji na uwagę zasługuje decyzja Prezydenta m.st. Warszawy, w sprawie organizowania narad z udziałem przedstawicieli organów administracji stopnia podstawowego. Wszystkie decyzje podejmowane w tym zakresie przez kierowników poszczególnych wydziałów urzędu wojewódzkiego muszą być uzgodnione z Prezydentem, w celu zapewnienia lepszej koordynacji działań.

e. Powstrzymywanie się organów administracji stopnia wojewódzkiego od podejmowania działań nadzorczych, do których są zobowiązane.

Dotychczas przedstawione wyniki badań wskazują, że organy administracji stopnia wojewódzkiego chętnie korzystają z uprawnień kierowniczych, czy nadzorczych w stosunku do organów stopnia podstawowego. Od tej reguły występuje jednak wyjątek. Zgodnie z ustawą o systemie rad, wojewodowie rozstrzygają spory między naczelnikami (art. 149 w związku z art. 147 ust. 4 pkt. 3). W praktyce spory takie nierzadko występują, ale organy stopnia wojewódzkiego unikają podejmowania rozstrzygnięć f. Sfery najślabszego oddziaływania organów wojewódzkich na organy stopnia podstawowego (największej samodzielności rad narodowych i terenowych organów stopnia podstawowego).

1) Z przeprowadzonych badań wynika, że stosunkowo największą swobodę mają rady narodowe stopnia podstawowego w zakresie czynów społecznych, organizowanych przy pomocy państwa. Pomoc ta - zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały nr 60 Rady Ministrów z 13 IV 1984 r. w sprawie czynów społecznych oraz pomocy państwa w ich organizowaniu i realizacji (M.P. nr 11, poz. 75), ustalana jest w centralnym planie rocznym (przez określenie w bilansach materiałowych asortymentów i ilości materiałów budowlanych, przeznaczonych na realizację czynów społecznych) oraz budżecie centralnym i budżetach terenowych (przez określenie odpowiedniej wysokości środków przeznaczonych na popieranie realizacji czynów społecznych). Naczelnicy mają prawo ustalać wielkość pomocy finansowej przeznaczonej na realizację zadań wykonywanych w ramach czynów społecznych,

kierując się w szczególności znaczeniem gospodarczym lub społeczno-kulturalnym realizowanych zadań oraz możliwościami i stopniem zgromadzenia środków własnych przez zainteresowanych, a także dążeniem do zapewnienia sprawnego wykonawstwa i możliwie szybkiego uzyskania zamierzonych efektów (§ 4 ust. 3 cytowanej uchwały Rady Ministrów). Naczelnicy jeżdżą osobiście na zebrania rad sołeckich organizując czyny społeczne i przekazując organom samorządu mieszkańców wsi zamierzenia rady narodowej. Organizując jedynie czyny społeczne nie można jednak wykonywać całości zadań, jakie są stawiane przed administracją terenową, ale dzięki temu istnieją większe możliwości wykonania zadań rad narodowych, wiążących się z rozwojem terenu.

2) Według ocen pracowników administracji urzędów stopnia podstawowego, największą samodzielność mają oni przy wydawaniu w pierwszej instancji decyzji w rozumieniu k.p.a. dotyczących spraw głównie z zakresu:

- sprawowania nadzoru urbanistyczno-budowlanego nad zgodnością realizacji inwestycji budowlanych z ustaleniami wynikającymi z miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania oraz nad kształtowaniem środowiska i jego ochroną;

- sprawowanie nadzoru techniczno-budowlanego, obejmującego sprawy zapewnienia warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w projektach przy wykonywaniu robót budowlanych oraz przy użytkowaniu budynków i w innych obiektach budowlanych, położonych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego.

4. Wnioski

a. Generalne wnioski z przeprowadzonych badań.

1) Formuła kompetencyjna rad narodowych, wprowadzająca podział funkcji na dwie kategorie (samorządowe oraz należące do organów władzy) w praktyce stosowana jest rzadko, a zwłaszcza nie uwidacznia się ona w sferze nadzoru. W planowaniu i finansowaniu utrzymuje się stan niepewności, a wyraża się głównie w wielokrotnym w ciągu roku dofinansowywaniu. W tym świetle należy widzieć realizację postanowienia art. 47 ust. 5 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego na temat samodzielności

finansowej rad, w tym samym samodzielnosci w ogóle. Praktyka nadzoru jest zatem dostosowana do rzeczywistego zasięgu samodzielności.

Jest to zasadniczo praktyka dość słabo zarysowana. Wynika to z rzeczywistego zasięgu aktywności rad. Podejmują one zbyt często bądź to uchwały o charakterze ogólnikowym, często bez dostatecznego rozeznania rzeczywistości, kierując się ucieczką w niezbyt klarowną przyszłość, bądź to uchwały o charakterze bardzo szczegółowym, drobiazgowym.

W tych warunkach nadzór nie ma cech systematycznych, nie przebiega rytmicznie. Punkt ciężkości przenosi się na kompleksowe kontrole województw. Wprawdzie dotyczą one organów administracji, jednakże pośrednio w polu widzenia znajdują się również rady narodowe.

Działania nadzorcze wykazują pewną usterkowość współdziałania rad z organami samorządu. Brak jest dostatecznego zainteresowania tych ostatnich realizacją inicjatyw rad narodowych. Organizacje samorządowe mają swobodę wyboru odnośnie do aktywnego włączenia się do wspólnego z radami działania. W praktyce na tym odcinku obserwujemy całkowitą bierność. W tej sytuacji rysuje się potrzeba ustawowego nałożenia na organizacje samorządowe obowiązków gwarantujących podejmowanie współdziałania z radami narodowymi. Realizacja tego postulatu zmieniałaby w istotny sposób zasięg nadzoru.

2) Zasięg i skuteczność nadzoru wiąże się z właściwościami naszego podziału terytorialnego. Stan istniejący wiąże się z dopuszczeniem w art. 23 ustawy możliwości dokonywania podziałów specjalnych. Podziały te w dużym stopniu są wynikiem tendencji odśrodkowych. Komplikują one wykonywanie nadzoru stosownie do wymogu kompleksowości.

W art. 178 ustawy zobowiązano do zweryfikowania, w terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy, wszystkich tych podziałów. Dokonana została analiza i przeprowadzone pewne zmiany. Prace te powinny być kontynuowane.

3) Badania wykazują, że mamy do czynienia ze zjawiskiem słabej pozycji terenowych organów administracji państwowej o właściwoś-

ci ogólnej z punktu widzenia zespolenia zadań. Nastąpiło zjawisko dekompozycji organizacyjnej, jak też osłabienie funkcji koordynacyjnych. Jednocześnie, w praktyce daje znać o sobie brak stałych reguł w polityce administracyjnej; utrudnia to sprawowanie nadzoru. Wszystko to skłania do niebezpiecznego ograniczenia funkcji ogólnych na rzecz realizacji zadań wyselekcjonowanych, często specjalistycznych.

4) Terenowe organy administracji wyspecjalizowanej formalnie pozostają w ścisłych kontaktach z terenowymi organami administracji państwowej o właściwości ogólnej. W rzeczywistości jednak dominuje nadzorczy układ powiązań pionowych. W zakresie kompetencji daje się odczuć poważne "rozchwianie", brak dyscypliny, na skutek działalności organów administracji w zakresie wydawania wytycznych.

5) Bez odpowiedzi pozostaje pytanie co do możliwości wydawania przez organy administracji wyspecjalizowanej aktów prawnych nie będących decyzjami w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego oraz jak kształtuje się nadzór nad tego typu aktami.

"Ministrowie, sprawujący nadzór nad terenowymi organami administracji państwowej o właściwości szczególnej (art. 47 ust. 5) - kontrolują zgodność z prawem działania tych organów i wydawane przez nie akty prawne, a także uchylają lub stwierdzają nieważność decyzji wydanych przez te organy, stosownie do przepisów o postępowaniu administracyjnym". Wydzielono zatem kategorię decyzji od innych aktów prawnych, w tym zapewne aktów normatywnych. Z drugiej strony wydawanie aktów normatywnych zastrzega ustawa terenowa organom administracji ogólnej. Powstaje więc pytanie jakie akty prawne podlegające nadzorowi ministrów oraz terenowych organów administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego mogą wydawać terenowe organy administracji o właściwości szczególnej. Sprawa ta wymaga jednoznacznego określenia w przepisach prawnych.

6) Podobny brak dyscypliny wiąże się z brakiem jasności co do pozycji wojewody jako przedstawiciela rządu. Sprawa wymaga od

dawna regulacji ustawowej i określenia w sposób precyzyjny zadań, odpowiedzialności i kompetencji.

7) Niekorzystnie przedstawia się sprawa obiegu informacji jako podstawy podejmowania decyzji w toap. Sprawy te są uregulowane ogólnikowo, w sposób bezroszczeniowy. Nagorzej przedstawia się sprawa informacji uzyskiwanych w układzie pionowym z góry w dół. Słaby obieg informacji wpływa niekorzystnie na planowanie. To ostatnie uzyskuje pewną cechę dekoracyjności i jest mało wiarygodne.

8) Finanse terenowe są mało stabilne, o czym świadczy praktyka wielokrotnego dofinansowywania z rezerw. Wpływa to w określony sposób na prowadzenie polityki gospodarczej.

9) W praktyce, niestety, różnice między kierowaniem a nadzorem zaciera się. W chwili obecnej, mamy do czynienia z daleko idącym oddziaływaniem organów administracji wojewódzkiej na rady narodowe stopnia podstawowego za pośrednictwem organów administracji stopnia podstawowego. Oddziaływanie kierownicze przyjmuje jednak obecnie postać, dość wyrafinowanego kierowania tzn. bez łamania prawa (lub na granicy prawa). Przejawia się to przede wszystkim w następujących praktykach:

a) Zgodnie z przepisami, plany i budżety uwzględniać muszą pewne ustalenia wynikające z placów centralnych. W praktyce, te ustalenia przybierają postać bardzo szczegółowych dyspozycji, tak że radni mają znikomy wpływ na ustalanie treści zadań. Mówi się ironicznie w terenie, że wpływ radnych sprowadza się do ustalenia gatunku kwiatów sadzonych na klombach.

b) Obecnie nie prowadzi się, w łądanych jednostkach żadnych własnych inwestycji. Wszystkie inwestycje są inwestycjami planu wojewódzkiego ponieważ na stopniu podstawowym nie ma odpowiednich środków finansowych i nie ma "mocy przerobowych". Wszystkie jednostki obsługujące działalność inwestycyjną ustytuowane są bądź w rejonach bądź bezpośrednio na stopniu wojewódzkim.

c) Organy stopnia podstawowego nie mają żadnych jednostek obsługi komunalnej, zdane są one na jednostki rejonu lub województwa, na które nie mają żadnego wpływu. Po pierwsze, trudno

im w ogóle "dopchać" się do tych jednostek i namówić je do przyjęcia zlecenia. Po drugie, jednostki komunalne w ogóle nie liczą się z treścią zleceń.

10) Szereg wniosków użytecznych dla naszych rozwiązań dostarczają badania prawno-porównawcze. W szczególności na uwagę zasługuje:

a) Przyjęcie zasady, że organy państwowe wyższego stopnia mogą wkraczać w sferę samodzielnego (zdecentralizowanego) zakresu działania tylko w przypadkach określonych w aktach prawnych i to tylko aktach najwyższego rzędu to jest ustawach.

b) Wyraźne określenie kryteriów nadzoru: legalność powinna być badana w stosunku do ustawy, a kryteria celowościowe powinny być poddane kontroli sądowej.

c) Enumeratywne określenie przedmiotowego zakresu nadzoru.

d) Rozbudowa środków nadzoru o charakterze informacyjnym (udział władz nadzorczych w posiedzeniach władz lokalnych), a zwłaszcza ostrzegawczym (podniesienie zarzutów, upomnienie).

e) Wprowadzenie najostrożniejszego środka nadzoru - czasowego pozbawienia prawa zarządu (zarząd Komisaryczny) z wprowadzeniem gwarancji uniemożliwiających jego nadużywanie (np. zgoda organów przedstawicielskich, kontrola sądu).

b. Wnioski do bezpośredniego wykorzystanie w praktyce.

Badania nadzoru instytucji jakby się mogło zdawać przede wszystkim teoretyczne - dowodzą że ma ona walor "mocno" praktyczny. Jej kształt jurydyczny w istotnej mierze wpływa na pozycję prawną władz lokalnych, a w konsekwencji na pozycję władz lokalnych i zakres ich samodzielności. Normatywna konstrukcja nadzoru nie gwarantuje oczywiście określonego zakresu samodzielności władz lokalnych, tym niemniej umożliwia bądź hamuje praktyczne działania zmierzające do usamodzielnienia władz lokalnych. W rezultacie staje się instytucja "infrastruktury" wyznaczającej pozycję władz lokalnych. Rodzi się zatem wniosek, że przepisy o nadzorze nad władzami lokalnymi to centralna i najważniejsza część rozwiązań normatywnych dotyczących organizacji i funkcjonowania władz lokalnych. Wymagają one w przeciwieństwie do dotychczasowej praktyki, precyzyjnej i rozbudowa-

nej regulacji prawnej.

Kolejny wniosek to konieczność rozpatrywania zakresu i środków nadzoru, przyjmowanych w konkretnych regulacjach prawnych w integralnym związku z formułą zadaniowo-kompetencyjną w ramach całego aparatu państwowego. Bez jasnego określenia roli i funkcji centrum oraz terenu nie można skonstruować dobrych przepisów o nadzorze, chroniących zakres samodzielności władz lokalnych. Konieczne jest zatem "dokończenie" reformy centrum z jasnym, nie budzącym wątpliwości określeniem jego funkcji.

Konsekwencją przyjętego podziału zadań rad narodowych na "państwowe" i samorządowe jest konieczność jasnego określenia tych zadań. Traktowanie ich jako "dwóch różnych stron tego samego modelu" nie wydaje się być słuszne. Utrudnia to również prawidłowe ukształtowanie nadzoru nad władzami lokalnymi. Przyjęte przez ustawodawcę kryterium kompetencji scentralizowanych i zdecentralizowanych jako kryterium odróżniania nadzoru od kierownictwa w praktyce nie funkcjonuje, a w miejsce środków nadzoru wprowadza się środki kierownictwa, co w konsekwencji istotnie rzutuje na ograniczenie zakresu samodzielności władz lokalnych. Z powyższego podziału należy zrezygnować jasno określiliśmy kiedy organ wyższego rzędu może wkraczać w sferę działania władz lokalnych w trybie nadzoru, a kiedy kierownictwo.

Istotną kwestią dla pozycji władz lokalnych jest jeden silny ośrodek dyspozycyjny. Ośrodkiem takim powinna być - wynika to z założeń ustrojowych - rada. Rada musi być ośrodkiem dyspozycji zarówno dla organów administracji o właściwości ogólnej jak i szczególnej. Zdekomponowany system organów administracji państwowej w terenie (przewaga powiązań organów administracji o właściwości szczególnej w pionie) czyni ten wniosek zasadnym.

I najważniejsza - jak się zdaje - uwaga pod adresem ustawodawcy. Istnieje potrzeba wyraźniejszego, aniżeli obecnie określenie zarówno zakresu jak i środków nadzoru. Przepisy w tej materii muszą być konstruowane tak, aby jasno było określone kto, kiedy i w jakich sprawach (należy je wyliczyć enumeratywnie) może wkraczać w sferę działania władz lokalnych.

Jeśli przyjmie się taką konstrukcję nadzoru wówczas będziemy mieli do czynienia z sytuacją umożliwiającą (tworzącą warunki prawne) zachowanie samodzielności władz lokalnych.

Rozdział III. PLANOWANIE W SYSTEMIE ZARZĄDU LOKALNEGO
- SYNTEZA WYNIKÓW BADAŃ

Rozdział ten jest syntezą opracowań wykonanych w ramach problemu CPBP 09.8.3 przez następujących autorów:

1. Karol Sobczak - Planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne jako podstawowy element kształtujący system zarządzania lokalnego,
2. Michał Kulesza - Planowanie jako instrument gospodarowania przestrzenią przez władze lokalne,
3. Karol Podgórski - Planowanie przestrzenne jako praktyczny środek gospodarowania przestrzenią przez władze lokalne,
4. Waldemar Hoff - Wpływ procesów szczebla centralnego na działalność terenowego aparatu władzy i administracji,
5. Stanisław Piątek - Oddziaływanie terenowych organów władzy i administracji państwowej na planowanie działalności przedsiębiorstw lokalnych,
6. Zygmunt Niewiadomski i Jerzy Stelmasiak - Miejscowe planowanie przestrzenne w świetle aktualnych regulacji prawnych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego,
7. Włodzimierz Szpringer - Wpływ podmiotów zewnętrznych na terytorialne planowanie społeczno-gospodarcze,
8. Sławomir Głowacki - Planowanie społeczno-gospodarcze w przedsiębiorstwie terenowym,
9. Witold Konieczny - Planowanie finansowe jako praktyczny instrument wpływu władz lokalnych na rozwój terenu.

1. Uwagi wstępne

Problematyka planowania, jak większość kwestii społecznych czy gospodarczych, wymaga ujęcia systemowego. Tym samym skła-

nia do podjęcia badań interdyscyplinarnych. Planowanie rodzi szereg problemów teoretycznych i praktycznych integracyjnych, o przekrojowym charakterze, które muszą być rozstrzygane na gruncie różnych dyscyplin.

W krajach socjalistycznych problematyka planowania doczekała się licznych opracowań w dziedzinie ekonomii. Z pewnymi opóźnieniami podjęta została przez nauki prawne. Metody badawcze "tradycyjne", wypracowane dla potrzeb tzw. prawa sądowego, okazały się jednak niewystarczające w badaniach dotyczących organizatorskich funkcji państwa socjalistycznego. Taka jest geneza tzw. empirycznego podejścia w badaniach prawniczych, które miało na celu konfrontowanie treści obowiązującego prawa z praktyką jego oddziaływania na stosunki społeczne i gospodarcze.

W badaniach nad instytucjami planowania niezbędne jest rozwiązywanie problemów stojących na pograniczu nauk prawnych i innych nauk społecznych. Właściwe, adekwatne rozwiązania prawne stanowią tylko jeden z warunków efektywnej realizacji ustrojowej zasady planowości. Dlatego celowe wydaje się ich rozważanie w kontekście innych uwarunkowań, np. ekonomicznych, politycznych, społecznych czy organizacyjnych. Nieskuteczność instrumentów prawnych może być rezultatem działania niekorzystnych czynników pozaprawnych. To stwierdzenie oznacza jednak konieczność wyjścia poza samą analizę tekstów prawnych.

Rozdział ten jest rezultatem wyboru najciekawszych i najbardziej reprezentatywnych, zdaniem prowadzących badanie, fragmentów prac autorskich. Sposób przedstawienia wyników badań jest pewnym kompromisem, ponieważ ze względów wydawniczych nie jest możliwe opublikowanie najważniejszych prac autorskich, a koncepcja skrótovej syntezy nadmiernie zubożyłaby bogaty i zróżnicowany dorobek badań.

2. Zasady planowania

Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym formułuje zasadę uspołecznienia planowania. Zasada ta wydaje się być pochodną jednego z ważnych założeń ustrojowych - zasady udziału obywateli w rządzeniu państwem. Rozwinięciem powyższej zasady jest przekazanie kompetencji planistycznych organom przedstawicielskim i samorządowym, zobowiązujące rady narodowe do inicjo-

wania i organizowania współpracy z innymi samorządami i organizacjami społecznymi jak również wymóg tzw. konsultacji społecznych.

Inną ważną zasadą planowania społeczno-gospodarczego jest zasada "planowania równoległego". Najbardziej wyraźnie sformułowano ją w odniesieniu do układu: planowanie centralne (lub terytorialne) - planowanie w przedsiębiorstwie. Plany centralne nakładają bowiem na organy administracji centralnej /a plany terytorialne - na organy administracji terenowej) obowiązek oddziaływania środkami ustawowo im przekazanymi na przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarcze, w celu zapewnienia realizacji zadań ustalonych w tych planach. Przy tym kierunkową zbieżność zadań planów różnych stopni zapewniają zasadniczo narzędzia pośrednie (parametryczne) i niewładcze (umowy, porozumienia, wymiana informacji).

Podobny układ zależności ukształtowano w relacji: planowanie centralne - planowanie terytorialne. Widzimy tu pewne analogie do modelu przedsiębiorstwa. Wyraża się to w ekspozycji funkcji ekonomicznych rad narodowych i terenowych organów administracji, przyznaniu im zadań w zakresie kierowania kompleksowym rozwojem regionu, nadaniu im pewnych atrybutów samofinansowania się, np. zadań finansowych z własnych źródeł, czy ustalenia kategorii tzw. zadań własnych rad narodowych.

Ustawa o systemie rad narodowych mocno podkreśla integralność i kompleksowość, jako podstawowe cechy planowania terytorialnego, podobnie, jak ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym odnosi je do planowania w ogóle. Podstawą planowania kompleksowego w terenie jest pięcioletni plan społeczno-gospodarczego rozwoju powiązany z pięcioletnim planem finansowania zadań. Integralną, składową część planów terytorialnych wieloletnich, stanowią ustalenia dotyczące kwestii przestrzennych i ochrony środowiska. Chodzi więc o jedność koncepcji planowania w terenie, obejmującej planowanie społeczno-gospodarcze, finansowe i przestrzenne. Można więc mówić o zasadzie integracji planowania (jedności różnych rodzajów planowania). Nie oznacza to jednak postulatu unifikacji (np. organizacyjnej czy proceduralnej) tych rodzajów planowania.

Zasadę integracji oparto na założeniu, że tylko planowanie kompleksowe umożliwia wdrożenie spójnej wizji polityki regionalnej. Politykę regionalną rozumiemy przy tym jako własną politykę władz terenowych, zwłaszcza wojewódzkich. Nie chodzi zatem tu o politykę centrum - w zakresie problematyki regionów. Zgodnie z powyższym ujęciem również planowanie terytorialne rozumie się jako sferę, która obejmuje przede wszystkim gospodarkę prowadzoną (nadzorowaną) przez rady narodowe i ich organy. Słuszne jest bowiem założenie, że planowanie terytorialne powinno służyć zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych, kojarzyć interes regionu (województwa) z interesem ludności miast i gmin, ale i z interesem wyrażanym przez centrum.

W zakresie planowania terytorialnego mieszczą się jednak nie tylko zagadnienia gospodarki terenowej. Chodzi też o kwestię wywierania wpływu na całokształt rozwoju regionu. Na rzecz tego ujęcia przemawia przede wszystkim wielość zadań rad narodowych. Można przy tym twierdzić, że zakres i treść planowania terytorialnego jest węższa niż dawnego planowania terenowego. Wywierania wpływu na inne rodzajowo podmioty nie można bowiem traktować jako podejmowanie za nie funkcji planistycznych.

Społeczny charakter procesu planowania powinien się łączyć z wariantowością, którą można uznać za zasadę planowania. Wariantowe założenia oraz projekty planów terytorialnych sporządzają organy administracji terenowej o właściwości ogólnej, zgodnie z wytycznymi rady narodowej. Rady narodowe, rozpatrując wariantowe założenia oraz projekty planów, dokonują wyboru na podstawie szerszych, bardziej pogłębionych i rozbudowanych przesłanek. Wymusza to niejako aktywność rady narodowej, jej organów (komisje, prezydium) i samych radnych. Nie pozwala na bierne akceptowanie jedyne go, gotowego projektu tylko przez nadanie mu formy prawnej. Aktywizacji pracy rady służyć mogą też sugestie co do wariantów planów, jak również to, że to rada dokonuje wyboru wariantu, który następnie stanowi podstawę sporządzenia projektu planu.

Wariantowe założenia, a także projekty planów, powinny być poddane konsultacji społecznej. Ustawa o systemie rad narodowych wprowadzi tylko wspomina o możliwości konsultacji, ale

w świetle przepisów ustawy o planowaniu jest to prawny obowiązek podmiotów planujących. Wymóg społecznych konsultacji wielu rozstrzygnięć organów państwa jest znamienny dla obecnego etapu reform ustrojowych w Polsce, Konsultacje społeczne można traktować jako dodatkowy, istotny czynnik uspołecznienia procesów sprawowania władzy państwowej, chociaż subsydiarny wobec instytucji przedstawicielstwa i samorządu. Jest tu szereg problemów prawnych, m.in. stopień związania danego organu rezultatami konsultacji, jej zakres przedmiotowy i podmiotowy. Powstaje pytanie, czy procedury konsultacyjne nie wymagają prawnego rozwinięcia.

Można mówić o przyjęciu zasady ustawowej regulacji problematyki planowania. Oznacza to ograniczenie praktyki wydawania tzw. aktów samoistnych w tej dziedzinie. Jest to istotne nie tylko z punktu widzenia praworządności, ale i efektywności działania, egzekwowania odpowiedzialności. Ustawy wprowadzają element stabilności, pewności prawnej. Są to akty operujące coraz częściej kategorią tzw. norm sytuujących, określających sytuację prawną podmiotów planujących, kompetencje, prawne formy działania, zasięg zdolności prawnej podmiotów wstępujących w stosunki prawne i krąg wzajemnych roszczeń. Ustawy wnoszą zatem nowe jakościowo, konstrukcyjne elementy do systemu prawa, ukierunkowują orzecznictwo i stosowanie prawa, umożliwiają wdrożenie procedur prawnych, dają podmiotom gwarancje prawne w zakresie ochrony praw i interesów.

3. Relacje między planami centralnymi a planami przedsiębiorstw państwowych - model ustawowy

Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym jest podstawowym aktem prawnym w dziedzinie planowania. Ustawa ta, łącznie z ustawą o przedsiębiorstwach państwowych, o samorządzie załogi i innymi, zerwała z hierarchiczną budową planów. W zasadzie poza sytuacjami wyjątkowymi, określonymi w ustawach lub rozporządzeniach wykonawczych, przedsiębiorstwo samo ustala swoje zadania.

Przedsiębiorstwo państwowe musi w tworzeniu swych planów uwzględniać rygory wprowadzone w innych ustawach. Są one zawarte np. w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych, na co wskazuje art. 54 tej ustawy, tworząc stan wyższej konieczności gospo-

darczej. Brzmienie art. 17 ust. 1 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, ograniczające odstępstwa od zasady samodzielności tylko do ustawy o przedsiębiorstwach i ustawy o spółdzielniach i ich związkach nie jest najszczęśliwsze i ograniczenie takie nie może być spełnione. Inne ustawy, jak na przykład ustawa z 31. lipca 1985 r. zmieniająca m.in. ustawę o planowaniu społeczno-gospodarczym, zawierają postanowienia nakładające rygory w procesie planowania. Podobną zresztą formę postanowienia zawierała ustawa z 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewyciętania kryzysu społeczno-gospodarczego. Warto również wspomnieć o pewnych postanowieniach w rozdz. 5 ustawy z 19 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym oraz o ustawie z 21.12.1983 r. zmieniającej niektóre ustawy dotyczące reformy gospodarczej, zwłaszcza zaś jej art. 4 rozszerzający możliwość stosowania reglamentacji.

Charakterystyka planów społeczno-gospodarczych z prawnego punktu widzenia nie jest łatwa. Plan centralny i plany przedsiębiorstw nie mają tego samego charakteru.

Plan centralny obowiązuje głównie organy centralne, nie zaś przedsiębiorstwa. Organy tych ostatnich ustalają plany na zasadzie domniemania kompetencji. Plan centralny ma znaczenie dyrektywne wobec organów centralnych. Są jednak sytuacje, które wyraźnie określają możliwość oddziaływania dyrektywnego poprzez plan na sytuację przedsiębiorstw.

W planach centralnych są również postanowienia nie mające charakteru dyrektywnego, lecz będące informacją na temat założeń prognostycznych.

Plany przedsiębiorstw zyskały charakter aktów wewnętrznych. Trzeba jednak zaznaczyć, że zarówno plan centralny, jak też administracja centralna nie zachowują się naturalnie wobec planów przedsiębiorstw. Formuła samodzielności nie jest traktowana jako przyznanie autonomii. Taka interpretacja pozycji przedsiębiorstwa jest zapewne reakcją na traktowanie koncernowe, jednolite całej gospodarki. Obydwie postawy są wątpliwe z punktu widzenia efektów.

Jeżeli akcentujemy sprawę samodzielności planistycznej przedsiębiorstw, nie możemy tym samym eliminować ani relacji

między planami centralnymi i planami przedsiębiorstw państwowych, ani też nie możemy wykluczać instrumentów interwencji centrum w sprawy planów.

Planowanie stało się dziś powszechną metodą rozwiązywania konfliktów oraz organizacji procesów gospodarczych, jakkolwiek istnieją znaczne różnice w stosowanej instrumentacji prawnej w różnych systemach gospodarczych. Występują one zarówno między państwami tego samego ustroju społeczno-gospodarczego, jak również mogą mieć charakter związany z danym ustrojem. Występują jednocześnie znamiona generalne, łączące się z instrumentacją planowania w zakresie zjawisk cywilizacyjnych (planowanie przestrzenne, planowanie ochrony środowiska, planowanie postępu technicznego oraz okresów kryzysowych).

Planowanie stało się ogólną metodą działania państwa na płaszczyźnie gospodarczej. Właściwości planowania społeczno-gospodarczego w państwie socjalistycznym oraz w państwach kapitalistycznych są różne. Istnieją znaczne rozbieżności w sferze przedmiotowej oraz instrumentalnej. Mamy do czynienia ze znacznie szerszą sferą planowania w państwie socjalistycznym. Poprzez planowanie usiłuje się tu dokonać bardzo trudnej sztuki kształtowania przyszłości zarówno w sferze gospodarczej, jak też społecznej. Intensywność ingerencji państwowej w sprawy gospodarcze też jest bardzo silna. Wszystkie te okoliczności nakładają na aparat planistyczny państwa socjalistycznego szczególnie trudne zadania i ostre kryteria oceny rezultatów.

Reforma systemu prawnego planowania społeczno-gospodarczego miała na celu eliminację, czy przynajmniej ograniczenie negatywnych znamion charakteryzujących dotychczasowe rozwiązania. Zawsze jednak w działalności reformatorskiej należy uwzględnić regułę nieprzewidzianych i niezamierzonych skutków ujemnych, które towarzyszą zabiegom nowatorskim.

W stosunkach między planowaniem centralnym a planowaniem przedsiębiorstw przestały obowiązywać przedsiębiorstwa podstawy materialnoprawne zawarte w planach centralnych. Z drugiej jednak strony nastąpiły trudności w uzyskaniu wystarczającej więzi pomiędzy planami centralnymi a planami przedsiębiorstw. Nie należy zakładać, że jest to proste następstwo reformy gos-

podarczej. Można natomiast zauważyć, że w centralnym aparacie planistycznym reformie nie towarzyszyły konsekwencje organizacyjne, które miałyby na celu dostosowanie organizacji do nowych zadań. Jednocześnie nie dostosowano w pełni kwalifikacji kadr zatrudnionych w tym aparacie do nowych zadań.

Zależność hierarchiczna w systemie planowania nie jest ani jedyną, ani najlepszą w nowych warunkach formą więzi między planami różnych szczebli. Nie można dyskredytować reformy przez niedostatki planowania w nowych warunkach. Z drugiej jednak strony nie można zakładać, że każda weryfikacja w systemie prawnym planowania jest atakiem na reformę.

Obecnie mamy do czynienia z czterema formami oddziaływania poprzez plan centralny na plany przedsiębiorstw: a) informacje, b) instrumenty ekonomiczne, c) umowy, d) działania władcze. Instrumentarium to ulega zresztą pewnym zmianom, ostatecznie zawartym w pow. ustawie z 31.07.1985 r. o dostosowaniu przepisów niektórych ustaw określających funkcjonowanie gospodarki do uwarunkowań i potrzeb dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Obieg informacji powinien m.in. służyć realizacji reformy planowania, zwłaszcza przez wzbogacenie informacji jednostek planujących w centralnym aparacie administracji oraz w przedsiębiorstwach.

Przepływ informacji między planistą centralnym i przedsiębiorstwem powinien być wzajemny. Stan jaki się ukształtował, w tym zakresie nie jest ani tak prosty, ani też wolny od ocen krytycznych. W rzeczywistości przedsiębiorstwa uzyskiwały niedostateczne informacje od centralnych organów, jakkolwiek zalewały te ostatnie lawinę informacyjną. Nie oznaczało to, że informacja ta była dobrze zorganizowana, że służyła procesom decyzyjnym w sposób zadowalający, że z informacji wyciągano odpowiednie wnioski.

Powstaje pytanie co do rodzaju informacji jakie mają być przekazywane. Jaki ma być tryb i forma przekazania? Jakie będą konsekwencje nie przekazania informacji? Wszystko to czeka na wyjaśnienie. Proponuję wyjście, że przedmiotem informacji winny być wszystkie dane dotyczące kierunkowych rozwiązań planu,

które mogą dotyczyć planu drugiej strony.

Art. 6 pkt 3 nie może być uznany jako samoistna podstawa materialno-prawna. Celem jego jest określenie działań prowadzących do zachowania spójności pomiędzy planem centralnym a planami przedsiębiorstw.

Ustawa o statystyce nie jest w pełni zorientowana na zachowanie spójności planów centralnych i planów przedsiębiorstw. Jest ona nastawiona na działania rytmiczne, uporządkowane rygorami spisów powszechnych lub sprawozdań okresowych. Wprawdzie ustawa ta przewiduje możliwość badań statystycznych dodatkowych, jednakże może to nastąpić po przeprowadzeniu dość skomplikowanego postępowania i może mieć miejsce w ograniczonym zakresie. Tak być zresztą powinno. Pozostaje natomiast nie rozwiązany na gruncie prawnym problem, w jaki sposób centralny organ planowania ma uzyskiwać informacje uzupełniające, jak ma reagować w wypadku często zmieniających się sytuacji koniunkturalnych w gospodarce. Pozostaje także pytanie, w jaki sposób zrealizować prawo przedsiębiorstw państwowych do uzyskiwania informacji od centralnego planisty.

W uchwale Sejmu PRL z 28.04.1983 r. o narodowym planie społeczno-gospodarczym na lata 1983-85 zawarto cały rozdział 4 na temat informacji. Chodzi tu wyłącznie o informacje przekazywane dla jednostek gospodarki narodowej oraz dla przedsiębiorstw państwowych. Można wyróżnić trzy typy informacji: informacje o charakterze prognostycznym nie obowiązujące w sensie prawnym; informacje mieszane, tj. prognostyczno-decyzyjne; informacje o zamierzonym stosowaniu instrumentów władczych.

Właściwe organy administracji oraz banki mogą działać dla uzyskania zbieżności obydwu rodzajów planów poprzez narzędzia prawne o treści ekonomicznej, wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Dążenie do uzyskania zbieżności między planem przedsiębiorstw i planami ogólnymi oznacza bądź to uzyskanie niesprzeczności, bądź też może tu chodzić o zależność ściślejszą. W tym wypadku mamy tu na myśli dostrzeganie w planach przedsiębiorstw czynników warunkujących osiągnięcie celów zakładanych w planie centralnym. Chodzi tu wyraźnie o osiągnięcie celów, nie zaś realizację poszczególnych wskaźników.

Istota i zasięg narzędzi ekonomicznych nie są wprawdzie sprecyzowane, ale też nie można przyjąć, że są to sprawy całkowicie dowolne. Mają one wyłącznie finansową treść i szkoda że przepisy nie wprowadziły pod tym względem jasności. Mogę przytoczyć przykład stosowania ograniczeń kontyngentu wody jako "reakcję ekonomiczną" dla uzyskania kierunkowej zbieżności planu terenowego i planu przedsiębiorstwa. W układzie przedsiębiorstwo - organy centralne stosowane bywają "sankcje" w sferze reglamentacji. Cała ta praktyka wydaje się prowadzić do stosowania instrumentów nieadekwatnych, przewidzianych do zupełnie innych celów. Niepokoi w ogóle "zaradność" w obchodzeniu przepisów, towarzysząca najczęściej poczuciu bezradności w sprawach zasadniczych. Sytuacje te występują koherentnie tworząc kategorie substytucyjne, które nie mogą być akceptowane z prawnego, i nie tylko takiego, punktu widzenia. Chodzi tu bowiem o dysfunkcjonalność takich działań. NPSG na lata 1983-85 zawiera niemałą liczbę postanowień określających zadania dla naczelnych organów administracji, zwłaszcza zaś dla Rady Ministrów w zakresie stosowania prawnych instrumentów o treści ekonomicznej. Przykładem może być rozdz. III dotyczący polityki stosowania obciążeń na PFAZ

Zwracają też uwagę postanowienia w zakresie dotacji czy mierników oceny. Nie są to normy kompetencyjne, które są na ogół zawarte w ustawach. Rząd ustala jedynie politykę działania i cele w ramach kompetencji przysługujących mu na podstawie ustawy.

Instrumenty prawne oddziaływania ekonomicznego nie mają charakteru jednolitego. Mamy tu do czynienia z działaniami o różnym stopniu ingerencji i imperatywności.

Co się tyczy kategorii działań mających na celu zapewnienie kierunkowej zbieżności pomiędzy planami centralnymi oraz planami przedsiębiorstw państwowych tzn. umów, to należy tu właściwie mówić o dwóch kategoriach działań. Pierwsza to umowy podlegające ogólnym warunkom umownym w gospodarce społecznej. Partnerem występującym z jednej strony jest w tym wypadku przedsiębiorstwo państwowe, z drugiej zaś organ administracji państwowej lub wyznaczona przez niego jednostka organizacyjna.

Wydaje się, że oprócz umów zawieranych zgodnie z artykułem 6 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym można mówić również o umowach zawierających znaczące cechy administracyjno-prawne. Są to zamówienia rządowe i umowy administracyjne. Razem z zamówieniami rządowymi należy wyodrębnić szczególnie kategorię działań opartych na związkach o charakterze umownym, jaką są programy operacyjne. Różnice polegają raczej na miejscu tych instrumentów w systemie planowania. Procedura zawierania umów jest natomiast identyczna. Zasadniczo przewidziany jest związek umowny. Sporządza się wprost umowę o realizację programu operacyjnego. Działania na zasadzie władczo-administracyjnej przewidziane są dopiero w wypadku odmowy zawarcia takiej umowy, mimo udzielania gwarancji zaopatrzeniowych.

Ostatnia kategoria narzędzi stosowanych dla zapewnienia spójności planów centralnych i planów przedsiębiorstw państwowych to instrumenty władcze. Chodzi tu o możliwość nakładania na przedsiębiorstwa obowiązków. Stanowi o tym kilka rodzajów przepisów prawnych. Art. 54 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie jest jedyną podstawą ustawową umożliwiającą kształtowanie w sposób władczy zadań planowych przedsiębiorstwa państwowego. Ustawy mogą w tym zakresie wprowadzać rozwiązania rozszerzające uprawnienia organów centralnych. Np. nowelizacja ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, dokonana przez ustawę z 31.07.1985 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, w zakresie dostosowania przepisów niektórych ustaw określających funkcjonowanie gospodarki do uwarunkowań i potrzeb dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, wprowadza nowy instrument prawny, tzw. priorytety realizacyjne, przy czym formy jego realizacji są kontynuacją wcześniejszych rozwiązań.

Priorytety te ustala Rada Ministrów przy czym upoważnienie do tej działalności jest udzielone okresowo na lata 1986-90. Są one ustalane władczo drogą aktów generalnych bądź indywidualnych Rady Ministrów. Nie został sprecyzowany rodzaj źródła prawnego, jakim dla tych celów Rada Ministrów może się posłużyć. Z tego też powodu należy przyjąć, że może to być każdy rodzaj stosowanych źródeł prawa. Priorytety realizacyjne dotyczą sfer określonych przepisami materialnymi analizowanej ustawy.

Jest charakterystyczne, że nowa regulacja rozszerzyła, w stosunku do stanu dotychczasowego, możliwość ustalania priorytetów poprzez wprowadzenie kryterium materialnoprawnego w postaci "rozwoju gospodarki". Kryterium obrony kraju, potrzeby ludności, klęski żywiołowe oraz zobowiązania międzynarodowe znalazły się już w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. Kryterium nowo wprowadzone jest ograniczone w swej treści. Chodzi tu bowiem tylko o względy rozwojowe, nie zaś potrzeby gospodarcze. Trzeba chyba również zauważyć, że w tym zakresie nowelizacja dostosowała stan prawny do stosowanej praktyki.

Może powstać pytanie, w jakim stopniu priorytety pozostają w prawie dla niektórych zasad ogólnych. W szczególności mogliśmy tu wskazać na zasadę sprawiedliwości, niekiedy traktowanej wprost jako dążenie do równowagi. Jest to tematyka znacznie przekraczająca możliwości ramowe tego opracowania. Wyrażając jedynie własne stanowisko w tej sprawie chcę podkreślić, że zasada sprawiedliwości w prawie, w zarządzaniu gospodarką nie może być traktowane w sposób taki jak w stosunkach państwo - obywatel - lub też w relacjach interpersonalnych.

Każda gospodarka regulowana jest przepisami, w których dążenie do efektywności jest na tyle nadrzędnym kryterium działania, że rodzi preferencje. Nie jest to wyłącznie właściwość gospodarki socjalistycznej i jej systemu prawnego. W państwach socjalistycznych zasadniczo istnieje wszędzie upoważnienie do władczego wpływania, przez centralny aparat administracyjny na treść planów przedsiębiorstw państwowych w stopniu większym lub mniejszym.

4. Funkcja planowania a organizacja planowania na stopniu centralnym.

Zgodnie z wynikami badań dr Hoffa próby manipulowania procesem planistycznym w terenie przez szczebel centralny należą jeszcze do rzadkości w tak dużym stopniu, że nie można mówić o wypaczeniu modelu ustawowego. Ów margines pozaustawowego wpływu na planowanie terenowe, dokonuje się przede wszystkim poprzez system rozdzielnictwa różnorodnych dóbr na poszczególne województwa, oraz poprzez bezpośrednie nieformalne kontakty z osobami odpowiedzialnymi za sporządzanie wariantów planów i ich projek-

tów. Te wpływy nieformalne są możliwe dzięki temu, że wojewodowie w sporym stopniu są osobowo odpowiedzialni przed Prezesem Rady Ministrów, który powołuje ich na stanowisko. Trzeba także pamiętać o tym, badając wpływ szczebla centralnego, że w administracji współczesnej coraz bardziej liczącym się czynnikiem działania są czynności przygotowawcze w stosunku do właściwych decyzji. Rośnie bowiem stale rola i znaczenie komórek pomocniczych dysponujących zasobami wiedzy, informacji, oprzyrządowaniem technicznym, nie będących jednak - w świetle przepisów decydującymi. W procesie planistycznym, tak niezwykle skomplikowanym i tak bardzo uzależnionym od posiadania odpowiednich informacji, rola czynności preparacyjnych jest szczególnie doniosła. Rośnie też przez to znaczenie komórek planistycznych urzędu wojewódzkiego, które z jednej strony przygotowują materiały dla komisji planowania i samej rady działającej in pleno. Z drugiej jednak strony są podporządkowane wpływom nadzorczym. Badania przeprowadzane w ubiegłych latach wyraźnie wskazywały, jak silny jest wpływ podległości osobowej między organami administracji różnych szczebli, nawet wtedy, gdy przepisy nie przewidują żadnych szczególnych uprawnień nadzorczych. Zazwyczaj bowiem rzeczywisty zakres nadzoru nad organem uzależnionym pod względem osobowym zbliża się do stosunków kierowania. Już teraz wiadomo, że w praktyce stosunki między organami administracji terenowej są znacznie bardziej oparte na modelu kierownictwa niż nadzoru nawet w tych dziedzinach, które są objęte sferą kompetencji zdecentralizowanych.

Komisja Planowania przy Radzie Ministrów może być ukształtowana według różnych koncepcji. Obecnie przyjęta czyni z niej organ sztabowy i analityczny rządu w zakresie planowania. W tym modelu opracowuje ona projekty planów państwowych, przygotowuje ważne decyzje systemowe, alokacyjne i regulacyjne, analizuje przebieg i skutki tych decyzji, opracowując jednocześnie projekty działań o charakterze korygującym, korzystając przy tym z informacji naczelnych i centralnych organów administracji a także organów szczebla terenowego, banków i przedsiębiorstw oraz innych jednostek gospodarczych, statystycznych i kontrolnych. W tym modelu Komisja Planowania przy Radzie Ministrów jest pozbawiona funkcji bieżącego zarządzania gospodarką i spra-

wami administracji lokalnej, nie może wydawać władczych decyzji w celu zapewnienia zgodności działań organów administracji czy przedsiębiorstw z treścią planów centralnych. Komisja Planowania wydaje się być najważniejszym ogniwem planowania centralnego, jednakże formalnie biorąc nie ona, lecz jej Przewodniczący pełni funkcje naczelnego organu administracji w dziedzinie planowania, zwłaszcza w tych przypadkach, gdzie chodzi o władcze decydowanie o procesie planistycznym czy to w postaci aktów normatywnych, czy też zindywidualizowanych decyzji. Trzeba z góry powiedzieć, że zdominowanie działań Komisji przez jej Przewodniczącego nie jest bez wpływu na losy organów administracji terenowej. Moim zdaniem, monokratyzm na tym szczeblu i w tej dziedzinie sprzyja tendencji centralistycznej i odchodzenia Komisji od modelu analityczno-doradczego w kierunku bezpośredniego zarządzania administracją terenową ze szczebla centralnego. Prawna pozycja Przewodniczącego Komisji łatwo dałaby się porównać z sytuacją ministra gdyby nie to, że jest od sytuacji ministra, obojętne czy branżowego czy funkcjonalnego, znacznie silniejsza. Przewodniczący Komisji jest faktycznie organem naczelnym o charakterze ponadresortowym i tę swoją szczególną pozycję zawdzięcza zarówno rozwiązaniom prawnym jak i długoletniej praktyce. Pod tym względem niewiele się zmieniło w porównaniu z latami sprzed reformy, np. kształtowaniu prawnej sytuacji Najwyższej Izby Kontroli z jednej strony i jej Prezesa z drugiej.

Sposób regulacji kompetencji, polega na dawaniu Komisji działającej in pleno uprawnień nawet licznych, lecz dość ogólnych i nie wiążących się raczej bezpośrednio ze stosowaniem działań władczych, dając jednocześnie jej Przewodniczącemu mniej kompetencji ale za to silniejszych, w istocie przesądzających o kształcie procesu planowania na szczeblu centralnych i terenowych organów administracji. Uprawnienia Prezydium Komisji Planowania zostały określone nieco na wyrost, tak jakby prawodawca chciał obdarzyć je pewnymi kompetencjami, o znikomym zresztą stopniu władczości, po to by stworzyć wrażenie kolegialności działania Komisji. Rola Prezydium powinna zostać ograniczona wyłącznie do roli organu koordynującego poczynania po-

szczególnych wewnętrznych ogniw Komisji Planowania. Nie jest natomiast odpowiednim zadaniem dla tego organu wykonywanie funkcji czysto planistycznych. Prezydium mogłoby też stać się organem, za pomocą którego można by do Komisji wprowadzać czynnik społeczny, np. przedstawiciele organizacji społecznych, różnych grup zawodowych (rolników, organizacji konsumenckich, ochrony środowiska etc.). Jest to stanowisko, mające już swoje miejsce w piśmiennictwie prawniczym. Wydaje się, że tylko wtedy udałoby się osiągnąć w planowaniu na szczeblu centralnym efekt kolegialności, który obecnie jest zjawiskiem raczej fasadowym, znajdującym odzwierciedlenie bardziej w samej nazwie centralnego organu planistycznego niż w jego rzeczywistym działaniu. Zresztą same przepisy ustaw o planowaniu i o Komisji Planowania, nie robią zbyt wiele żeby zatrzeć obraz planowania na szczeblu centralnym jako p r o c e s u kierowanego nieomal jednoosobowo. Urealnienie zasady kolegialności mogłoby wzmocnić samodzielność terenowego aparatu administracji i podległego mu potencjału gospodarczego, nie tylko w sferze planowania.

Uspołecznienie Prezydium Komisji Planowania mogłoby w pewnym stopniu zastąpić proces k o n s u l t a c j i, która w nowym modelu planowania ma odegrać, przynajmniej w założeniu, większą rolę niż w poprzednim, modelu nakazowym. Można tu sobie zadać pytanie, w jakim stopniu konsultacja ma być "pasem transmisyjnym" czy też łącznikiem pomiędzy planistami różnego szczebla a społeczeństwem, a w jakim stopniu może po prostu być instrumentem wzajemnego oddziaływania pomiędzy szczeblem centralnym a lokalnym. Otóż analiza przepisów prowadzi do wniosku, że instytucja konsultacji pomija te podmioty samorządowe, które są wciągnięte w orbitę działań władz państwowych, takich jak rady narodowe i odnosi się w zasadzie tylko do organizacji politycznych i społecznych, związków zawodowych oraz zainteresowanych środowisk twórczych i naukowych a także do ogółu obywateli.

Przepisy o Komisji Planowania sytuują działania konsultacyjne a właściwie wynik tych działań, jako jedną ze stadiów procesu analityczno-studialnego, pozbawione jakiegokolwiek mocy wiążącej w tradycyjnym ujęciu tego terminu. Pozostaje to w har-

monii z ogólnym modelem planowania i planów skonstruowanych przez prawodawcę na użytek reformy. Wyniki konsultacji społecznej nie wyznaczają w sensie prawnym modelu decyzji planistycznej, gdyż prawo wyraźnie nie wyprowadza dla planisty żadnych konsekwencji w zakresie takiego a nie innego wykorzystania zebranych informacji. Nie ma tu związku o charakterze materialno-prawnym. Mimo to można mówić o pewnej bardzo swoistej i bardzo ograniczonej mocy wiążącej tych działań. Wynika to przede wszystkim z faktu, że wprawdzie opinie czynników społecznych nie są zaliczane "na rachunek" organów państwa to jednak w pewnym momencie są przez te organy niejako przejmowane w procesie ich gromadzenia, stając się jednym z faktycznych elementów przy podejmowaniu decyzji planistycznych. W procesie tworzenia planu wyniki konsultacji stają się zatem "własnością" organu planistycznego, który powinien zużytkować je w prawem przypisany sposób. Element władczości odnosi się właśnie do tego aspektu, że wprawdzie t r e ś ć tych wyników nie wiąże planisty, nie przesądza o sensie decyzji planistycznych. Jednakże planista nie może pominąć informacji zawartej w tych wynikach, winien się z nią zapoznać i uwzględnić w pracach analityczno-badawczych nad wariantami planu. "Władczość" wyników konsultacji zostaje więc przeniesiona z płaszczyzny prawa materialnego w dziedzinę procedury i staje się zjawiskiem proceduralnym.

Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych usiłuje operować koherencją praw i obowiązków przedsiębiorstw w sferze planowania. Pozycja przedsiębiorstwa państwowego jako samodzielnego podmiotu nie podlega wątpliwości jako zasada ogólna. Bez niej nie można wyobrazić sobie dyscyplinującej roli planu, zwłaszcza w przedmiocie ustalenia odpowiedzialności. Należy również zwrócić uwagę na pozycję przedsiębiorstwa w planowaniu. Art 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych stanowi m.in., że przedsiębiorstwo ... "prowadzi samodzielnie działalność gospodarczą zgodnie z celami narodowego planu gospodarczego". Ten drugi czynnik niezbyt często jest powoływany w uwagach na temat samodzielności przedsiębiorstwa. Plany centralne nie są neutralne dla przedsiębiorstw. Wprawdzie nie istnieje bezpośredni obowiązek wykonania zadań planów centralnych przez przedsiębiorstwa

państwowe ale jest obowiązek respektowania celów tam zawartych. Brak jest w tym zakresie jednoznacznych i prostych rozwiązań. Istnieje skomplikowana instrumentacja wpływająca przez plan centralny na plany przedsiębiorstw. Wszystko to prowadzi do tego, że reforma gospodarcza nie przyniosła uproszczeń w stosunku do systemu działającego uprzednio. Nie można też z jednego prostego obrazu, polegającego na koncernowym sposobie ujmowania całej gospodarki i omnipotencji organów centralnego planowania przechodzić do kolejnej, również wątpliwej koncepcji, w której przypisuje się centralnemu planiście w praktyce niemożność działania. W dzisiejszym, tak skomplikowanym świecie mamy do czynienia w sferze gospodarki ze złożonymi sytuacjami. Proste, jednoznaczne rozwiązania istnieją najczęściej albo w sytuacjach wyjątkowych, albo w koncepcjach dyletantów.

Dążenie integrystyczne w planowaniu państw socjalistycznych wynika z zadań tych państw w zakresie organizacji państwa i społeczeństwa zgodnie z konstytucjami. Podejście integrystyczne występuje nie tylko z relacji plan centralny - plan przedsiębiorstw, lecz także w skali regionalnej. Rozwój ustawodawstwa polega z jednej strony na dążeniu do zachowania łączności pomiędzy różnymi rodzajami planowania (planowanie gospodarcze i rozwoju nauki, planowanie gospodarcze i przestrzenne, planowanie finansowe i przedmiotowe), lecz także na uzyskaniu spójności pomiędzy różnymi poziomami organizacyjnymi tego planowania. Dokonuje się to nie bez szeregu barier a także niepowodzeń.

5. Planowanie terytorialne a instrumenty wpływu na przedsiębiorstwa terenowe.

W planowaniu terenowym mamy do czynienia z dwoma formami planowania. Pierwszy rodzaj to planowanie społeczno-gospodarczego rozwoju terenu. Drugi rodzaj, mający bardziej tradycyjne podstawy, to planowanie przestrzenne. Pierwszym rodzajem planowania zajmuje się w swoim opracowaniu dr Stanisław Piątek.

Dotyychczasowe doświadczenia praktyczne związane z rozszerzaniem zakresu gospodarki terenowej, a zarazem zakresu planowania terenowego, pozwalają na sformułowanie pewnych uwag. Proces przekazywania przedsiębiorstw państwowych do układu terenowego nie jest wolny od sprzeczności. Organy terenowe są bo-

wiem zainteresowane przejmowaniem jednostek, które mogą ułatwić realizację zadań władz lokalnych nie zwiększając jednocześnie obciążenia budżetu terenowego, a w miarę możliwości, zasilając go. Organy centralne przekazując jednostki gospodarcze do układu terenowego dążą do utrzymania kompetencji związanych z podziałem środków inwestycyjnych, materiałów i urządzeń, przez co ograniczają możliwości skutecznego oddziaływania przez władze terenowe na przekazane im jednostki gospodarcze.

Obecny stan organizacyjny odbiega jeszcze w wielu kwestiach od zasad przyjętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1984 r. Dotyczy to zarówno podziału przedsiębiorstw między szczebel centralny a terenowy (np. w zakresie budownictwa) oraz między szczeble rad narodowych (dotyczy to głównie przedsiębiorstw gospodarki komunalnej). W związku z dokonywaniem oceny funkcjonowania ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego zgłoszone zostały propozycje władz terenowych zmierzające do konsekwentnego wdrożenia zmian organizacyjnych przewidzianych w cytowanym wyżej rozporządzeniu, względnie do nowelizacji tego aktu stosowanie do faktycznego układu organizacyjnego jaki się ukształtował.

Generalnie można stwierdzić, że plany terytorialne nie zawierają wyodrębnionej kategorii ustaleń dotyczących "kierunków rozwoju przedsiębiorstw terenowych". Pozwala to domniemywać, że jeśli takie postanowienia są zawarte w planie, stosuje się je do przedsiębiorstw terenowych na zasadach ogólnych, tj. poprzez oddziaływanie terenowych organów administracji. Niewątpliwie istotnym utrudnieniem jest tu dość ogólnikowy zwrot zastosowany przez ustawodawcę. Kierunki rozwoju przedsiębiorstwa można interpretować tylko w sposób literalny, co by oznaczało zawężenie tych ustaleń do nowych rodzajów działalności, nowych inwestycji lub nowych kierunków rozwoju przestrzennego. Gdyby przyjąć, że ustalenia dotyczące kierunków rozwoju przedsiębiorstwa mają szczególny walor prawny, to praktyka napotka na bardzo trudne problemy związane z kwalifikowaniem poszczególnych ustaleń planu do tej kategorii. Dopiero wyszczególnienie tych ustaleń w treści planu może m.in. stworzyć warunki dla skutecznego posługiwania się tym instrumentem. Rozpoznanie praktyki wskazuje, iż

organy planowania terytorialnego zmiierzają do objęcia planem terytorialnym podstawowych zadań inwestycyjnych i eksploatacyjnych przedsiębiorstw terenowych, nie zmiierzają natomiast do wykorzystania ustaleń, dotyczących "rozwoju" przedsiębiorstwa jako szczególnego, władczego instrumentu oddziaływania na przedsiębiorstwa terenowe. Znajduje to potwierdzenie w badaniach. Wynika z nich, że wiążący charakter przypisują tym ustaleniom planu, co do których obowiązują szczególne przepisy prawne nadające im taki charakter (np. w sprawach ochrony środowiska, lokalizacji inwestycji). Natomiast fakt zgodności między ustaleniami planu terytorialnego i planów przedsiębiorstw w niektórych innych sprawach wyjaśnia się szczególnym trybem przygotowywania tych ustaleń, nie zaś ich prawnym charakterem. Pojęcie "kierunków rozwoju przedsiębiorstw" nie funkcjonuje jako odrębna kategoria ustaleń planistycznych w praktyce terenowych organów planowania. Stąd też wydaje się, że nadawanie poważniejszego znaczenia temu sformułowaniu odbiega obecnie od głównych tendencji praktyki planistycznej.

Praktyka związana z zawieraniem porozumień jest jeszcze stosunkowo skromna. Spośród 34 województw objętych badaniami, stosowanie porozumień i umów z przedsiębiorstwami terenowymi stwierdzono w 11 jednostkach. Natomiast ponad dwukrotnie częściej stosuje się umowy w celu włączenia przedsiębiorstw podporządkowanych organom naczelnym i centralnym do realizacji zadań na rzecz województwa (np. w zakresie gospodarki cieplnej, ochrony środowiska, infrastruktury technicznej, handlowej). W stosunkach z przedsiębiorstwami podporządkowanymi centralnie, stosowanie form umownych ma wyraźnie większe tradycje. W tych województwach, w których zawierano porozumienia z przedsiębiorstwami terenowymi, ich skuteczność jest oceniana dość krytycznie. Można, jak się wydaje, wskazać dwa rodzaje przyczyn tej niskiej skuteczności. Po pierwsze - terenowy organ administracji nie dysponuje środkami finansowymi, materiałami, sprzętem lub innymi dobrami, które mogłyby być zachętą dla przedsiębiorstwa do zawierania tego rodzaju porozumień. Możliwości dokonania określonych "świadczeń" władz lokalnych na rzecz przedsiębiorstwa, które mogłyby być ujęte w porozumieniu, są więc ogra-

niczone. Porozumienie jako akt dwustronny, już ze swej natury zakłada podjęcie określonych wzajemnie korzystnych działań. W wypadku, gdy władze terenowe dysponują rzeczywiście skutecznym instrumentem nie muszą się uciekać do zawierania porozumień, aby spowodować określone działania przedsiębiorstw. Drugą przyczyną - wskazywana dość powszechnie przez przedstawicieli władz lokalnych - związana jest z brakiem sankcji w przypadku nie wykonania porozumienia przez przedsiębiorstwo. Nie wykonanie zobowiązań przyjętych w porozumieniu, najczęściej motywowane różnymi trudnościami obiektywnymi, nie powoduje dla przedsiębiorstwa automatycznie ujemnych skutków. Dość powszechnie obserwuje się praktykę nieformalnego przekazywania przedsiębiorstwom dyspozycji związanych z podjęciem określonych zadań gospodarczych. Niejasny prawnie charakter różnego rodzaju pism, wytycznych i dyspozycji kierowanych przez organy założycielskie do przedsiębiorstw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej utrudnia rozeznanie praktyki. Ani organy założycielskie, ani przedsiębiorstwa, nie stosują bowiem w tych przypadkach procedur i środków przewidzianych przez ustawę o przedsiębiorstwach państwowych w związku z podejmowaniem przez organy założycielskie decyzji w stosunku do przedsiębiorstw państwowych. Przypadki nakładania dodatkowych zadań gospodarczych na przedsiębiorstwa terenowe dotyczą w najszerszym zakresie przedsiębiorstw gospodarki komunalnej, mieszkaniowej i przedsiębiorstw handlowych.

Badania terenowe wskazują, że oddziaływanie za pomocą instrumentów ekonomicznych nie odgrywa podstawowego znaczenia w kontaktach między władzami lokalnymi a przedsiębiorstwami terenowymi. Generalnie największe znaczenie mają w obecnym stanie prawnym następujące środki oddziaływania: dotacje finansowe, zwolnienia z części obowiązkowego odprowadzania amortyzacji do budżetu, ulgi podatkowe, oraz zadania premiowe dla dyrektora przedsiębiorstwa. Stwierdzono, że w zasadzie nie stosuje się oddziaływania przez zmiany miernika kształtowania funduszu płac.

Formy stosowane przy wymianie informacji są zróżnicowane. Od wymiany roboczych dokumentów planistycznych lub podstawowych ich założeń, poprzez różnego rodzaju posiedzenia robocze mające na celu bieżące harmonizowanie prac wojewódzkich komisji

planowania z działalnością komórek planistycznych przedsiębiorstw, aż po "partnerskie rozmowy" wojewody i wicewojewodów z dyrekcjami przedsiębiorstw. Podkreśla się, że praktyczne efekty tych kontaktów w dużym stopniu uzależnione są od autorytetu wojewody i jego zespołu kierowniczego.

Wymiana informacji planistycznych jest szczególnie istotna w przypadku tych przedsiębiorstw, których zadania rzeczowe (głównie inwestycyjne), a w pewnym zakresie eksploatacyjne, stanowią przedmiot ustaleń planu terenowego. Dotyczy to w najszerszym zakresie przedsiębiorstw budowlanych, handlowych, przedsiębiorstw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej.

W praktyce, jako szczególną formę przekazywania informacji o planach przedsiębiorstw, wymienia się opiniowanie planów tych jednostek przez władze terenowe. Opiniowanie projektów planów stosowane jest szczególnie w gospodarce komunalnej, mieszkaniowej i rolnej. Praktyka ta wykracza poza nałożony na przedsiębiorstwa obowiązek udostępnienia, na życzenie, podstawowych informacji o jego planach. Praktyka opiniowania planów jest, jak można przypuszczać, reakcją przedsiębiorstw na inne ustanowione przepisami prawa środki nadzoru. Znaczna część przedsiębiorstw terenowych to przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, których plany podlegają zatwierdzeniu przez organ założycielski. Przedsiębiorstwo jest więc zainteresowane we wcześniejszym - przed zatwierdzeniem - uzyskaniu stanowiska organu wykonującego funkcje planistyczne.

Ocena praktyki dotyczącej wymiany informacji ze strony przedstawicieli władz terenowych oraz przedsiębiorstw jest zdecydowanie pozytywna. Uznaje się, że jest to podstawowy środek harmonizowania zamierzeń władz terenowych i przedsiębiorstw. Zacieśnianie współdziałania między administracją terenową i przedsiębiorstwami powinno się dokonywać głównie na tej drodze.

Nie zawsze charakter kontaktów między administracją terenową a przedsiębiorstwami terenowymi bywa właściwie kwalifikowany z punktu widzenia prawa. Jednakże zarówno przedstawiciele władz terenowych, jak i przedsiębiorstw, określają szereg swych kontaktów właśnie mianem konsultacji, co należy przyjąć jako istotną wskazówkę dotyczącą subiektywnego odbioru pozycji

obydwu stron w ramach kontaktów tego rodzaju. Pojęciem konsultacji określa się w szczególności działania podejmowane w fazie zbierania opinii i ocen o założeniach planów społeczno-gospodarczych i planów rocznych. Przedmiotem tak rozumianych "konsultacji" są głównie te postanowienia planistyczne, które w sposób bezpośredni uzależnione są od działalności przedsiębiorstw terenowych. Szczególnie w zakresie działań inwestycyjnych zmierza się do uzyskania zgodnych zapisów w planie społeczno-gospodarczym jednostki terytorialnej oraz planie techniczno-ekonomicznym przedsiębiorstwa. Te właśnie działania są z reguły przedmiotem konsultacji. Mianem konsultacji określa się również uzgodnienie z jednostkami gospodarczymi nie podporządkowanymi władzom terenowym, dotyczące udziału tych jednostek w budowie lub rozbudowie lokalnej infrastruktury społecznej lub technicznej.

Konsultacje w znaczeniu nadawanym temu pojęciu przez władze terenowe są więc próbą aktywnego oddziaływania na zamierzenia gospodarcze przedsiębiorstw terenowych i innych jednostek gospodarczych. Wynikiem tych działań są również rozstrzygnięcia planistyczne urealniaszące założenia planów, które niekiedy powstają pod wpływem trudnych lub niemożliwych do zrealizowania postulatów społecznych, wniosków z kampanii wyborczych, wniosków rad narodowych lub ich komisji.

Oddziaływanie planistyczne na przedsiębiorstwa terenowe jest silnie powiązane z planowaniem finansowym. Ten związek ma najbardziej bezpośredni charakter w przypadku przedsiębiorstw terenowych, dotowanych z budżetu rady narodowej. Dotacje finansowe są uznawane za podstawowy środek ekonomicznego oddziaływania władz terenowych na podległe im przedsiębiorstwa. Dotowanie w najszerszym zakresie obejmuje terenowe przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej i komunalnej. Są to przedsiębiorstwa działające w reżimie użyteczności publicznej.

Biorąc za przykład przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej i mieszkaniowej można wykazać daleką posuniętą automatyzm przyznawania dotacji. Fakt funkcjonowania przedsiębiorstwa w ramach statusu użyteczności publicznej ma w praktyce bardzo ograniczone znaczenie przy podejmowaniu decyzji dotyczących dotowania przedsiębiorstw. W praktyce, dotowanie jest tylko jednym ze

środków usuwających skutki deficytów. Do tego samego celu zmierzają inne działania kształtujące, dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej korzystniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej, np. ulgi podatkowe w zakresie podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, możliwość zatrzymywania zwiększonej części odpisów amortyzacyjnych itp.

Zasilanie przedsiębiorstwa w drodze dotacji może się opierać na dwóch zasadniczych rozwiązaniach. Możliwe jest bowiem skonstruowanie prawa podmiotowego o udzielenie dotacji. Ustawodawca ustala wówczas jedynie prawne i faktyczne warunki, jakie należy spełnić, aby nabyć prawo do dotacji. Prawo to powinno być wówczas zagwarantowane odpowiednim rozszczeniem. Rozwiązanie krańcowo odmienne polega na udzielaniu dotacji w oparciu o uznanie administracyjne. Prawo wskazuje wówczas jedynie ogólny cel gospodarczy, jakiemu służy dotowanie jednostek gospodarujących. W gestii organu państwowego leży ustalenie zależności między tym celem a sytuacjami faktycznymi, które mogą uzasadniać zastosowanie dotacji. Między tymi skrajnymi rozwiązaniami mieści się większość faktycznie funkcjonujących systemów dotowania.

Obserwacja praktyki wskazuje, że administracja terenowa nie w pełni panuje nad skutkami stosowania dotacji. Prawie całość działań związanych z wyliczeniem dotacji, stosowaniem mierników działalności rzeczowej, rozliczaniem przyznaných środków wykonuje aparat przedsiębiorstw terenowych. Terenowy organ administracji państwowej ogranicza się do operowania danymi wynikowymi, które otrzymuje z przedsiębiorstw, oraz wyrynkowych kontroli. Aparat ten ma znaczne trudności przy weryfikacji zasadności wniosków przedsiębiorstw co do wysokości dotacji. Ogranicza się więc w zasadzie do zwalczania przypadków pobierania nadmiernych dotacji. Wykorzystanie dotacji do podnoszenia efektywności dotowanych przedsiębiorstw pozostaje w zasadzie poza zasięgiem jego możliwości. Pojawiają się w związku z tym postulaty odbudowy pośredniego szczebla zarządzania gospodarką terenową. Instrumenty ekonomiczne odgrywają stosunkowo ograniczoną rolę w procesie harmonizowania działań przedsiębiorstw z treścią planu terytorialnego. Do głównych przyczyn takiego stanu należy zaliczyć: stosunkowo ograniczony

wachlarz tych środków, niedostateczne jeszcze umiejętności ich stosowania przez władze terenowe, ograniczoną podatność przedsiębiorstw na bodźce ekonomiczne w warunkach niestabilizowanego pieniądza i rynku. Znaczniejszą rolę odgrywają jedynie takie formy oddziaływania ekonomicznego, które określa się jako pomoc finansowa, tj. w szczególności dotacje, ulgi, zwolnienia od obciążeń. Organy terenowe mogą uzależniać zastosowanie tych form pomocy od określonych działań przedsiębiorstw. Dość zgodna jest opinia przedstawicieli władz terenowych i przedsiębiorstw, że podstawowe znaczenie w zakresie oddziaływania na przedsiębiorstwa terenowe ma wymiana informacji oraz pomoc o charakterze rzeczowym (materiały, sprzęt).

Obraz oddziaływań władz terenowych ukształtowany na podstawie aktów prawnych regulujących te sprawy odbiega nieco od faktycznych stosunków między administracją i przedsiębiorstwami terenowymi. W stosunkach tych istotną rolę odgrywają różnego rodzaju działania niesformalizowane. Niekiedy instrumenty ustanowione pierwotnie do innych celów, faktycznie wykorzystywane są do odpowiedniego ukształtowania planów przedsiębiorstw lub ukierunkowywania działalności przedsiębiorstwa w trakcie realizacji planu. Niektóre z tych działań i środków mają duże znaczenie praktyczne.

W badaniach terenowych stwierdzono dość często pojawiająca się opinię, że podatność przedsiębiorstw na sugestie i wnioski organów terenowych, dotyczące planu przedsiębiorstwa związana jest silnie z możliwością uzyskania tą drogą dodatkowych środków na realizację zadań. Uwzględnienie stanowiska władz lokalnych w fazie opracowywania planu stanowi dla przedsiębiorstwa dobrą podstawę do wystąpienia o ułatwienie dostępu do materiałów, surowców i siły roboczej. Stwierdzono również przypadki dokonywania bezpośrednio dodatkowych przydziałów materiałów w zamian za przyjęcie przez przedsiębiorstwo dodatkowego zadania do planu. Dla sytuacji przedsiębiorstwa istotne znaczenie ma stanowisko organu założycielskiego, niezbędne przy występowaniu o kredyty. Opinia organu założycielskiego jest z reguły uwarunkowana wynikami pertraktacji między przedsiębiorstwem a władzami terenowymi i w fazie przygotowywania projektów planów.

O znaczeniu tych środków oddziaływania na przedsiębiorstwa świadczy fakt, iż 12 spośród 34 ankietowanych dyrektorów przedsiębiorstw uznało te środki oddziaływania za najważniejsze. Spośród środków jakie władze lokalne mogą udzielać najważniejsze są materiały budowlane, sprzęt, paliwa i energia. Istotne znaczenie ma także możliwość skierowania do przedsiębiorstwa nowych pracowników. O znaczeniu tych środków oddziaływania na przedsiębiorstwa świadczą również dane dotyczące treści kontaktów między władzami terenowymi a przedsiębiorstwami. Przedsiębiorstwa podporządkowane najczęściej występują do organów założycielskich w sprawach; przydziału materiałów, pomocy finansowej, przydziału sprzętu transportowego, paliw i energii oraz zwiększenia zatrudnienia. Możliwość pozytywnego reagowania na te wnioski przedsiębiorstw są faktycznym wyznacznikiem wpływu organów założycielskich na decyzje planistyczne przedsiębiorstw. Związek tych warunkowań z procesem przygotowania i realizacji planu nie ma bezpośredniego, zinstytucjonalizowanego charakteru. Zależności te mają charakter faktyczny. Ze względu na nieformalne cechy tych działań, polegających na wymianie swoistych "świadczeń" między przedsiębiorstwami terenowymi a władzami lokalnymi, są to zjawiska trudne do zbadania. Niewątpliwie jednak silne uzależnienie przedsiębiorstwa od decyzji organu założycielskiego w tych sprawach, jest ważnym czynnikiem motywującym organy przedsiębiorstwa do współdziałania planistycznego z władzami lokalnymi.

Istotną, choć jednak wyraźnie mniejszą rolę, odgrywają formy polityczno-perswazyjnego oddziaływania na przedsiębiorstwo przez władze lokalne. W badaniach terenowych stwierdzono przypadki oddziaływania na treść planu poprzez kontakty z instancjami partyjnymi w przedsiębiorstwach oraz spotkania organów założycielskich z samorządami przedsiębiorstw terenowych.

Ostatnią wreszcie kategorię oddziaływań na proces planowania stanowią oddziaływania bezpośrednio skierowane na osobę dyrektora przedsiębiorstwa. Najszerzej stosowaną formą jest tu ustanawianie form premialnych dla dyrektora w związku z przyjęciem i realizacją określonych zadań. Oddziaływania tego typu można zaliczyć do kategorii instrumentów ekonomicznych, jednakże w odróżnieniu od typowych środków tego rodzaju mamy tu do

czynienia ze znaczniejszym stopniem dowolności i uznaniowości działania organu założycielskiego. Z tych też względów ocena praktyki polegającej na stosowaniu indywidualnych zadań premiiowych dla dyrektora budzi wiele zastrzeżeń.

6. Planowanie a problematyka współdziałania w aparacie państwowym.

Analiza przepisów dotyczących współdziałania, przeprowadzona przez Włodzimierza Szpringera, prowadzi nas do sformułowania wstępnych ocen, refleksji i wniosków.

Podstawy prawne współdziałania są nieliczne i dość skąpe w sensie regulacyjnym, tj. dającym określone, skuteczne instrumenty działania, zobowiązującym adrestów do podjęcia danych, konkretnych czynności, mimo swoistej "inflacji" przepisów o współdziałaniu w polskim prawie w ogóle. Większość z nich nie dotyczy wprost interesującej nas materii - planowania terytorialnego, lecz traktuje współdziałanie szerzej, łącząc je z całokształtem działalności danego podmiotu.

Należy rozgraniczyć problematykę współdziałania na linii; podmioty aparatu państwowego - przedsiębiorstwa, od kwestii współpracy w ramach aparatu państwa. W tej pierwszej płaszczyźnie powstaje niewątpliwie silniejsze wrażenie, że za pomocą przepisów o współpracy prawodawca pragnął zastąpić braki mechanizmów samoregulacji, wymuszające efektywność działania. Zaznacza się tu jakby nadmierna wiara w omnipotencję prawa, w jego zdolność regulacyjną. Nasuwa się dlatego nieodparcie analogia do "inflacji" Kontroli,

W obrębie aparatu państwowego współdziałanie musi być w większym stopniu przedmiotem regulacji prawnej, ale regulacji "instytucjonalnej", tzn. dającej instrumenty działania. Rzucenie hasła współdziałania jest niewystarczające, nie rozwiązuje problemów istotnych dla praktyki. Dalej, dla organów państwa współdziałanie musi być rozumiane jako obowiązek. Obowiązek ów wykracza poza sferę zadań czysto planistycznych, dotyczy całokształtu realizacji polityki administracyjnej w terenie. Nie zmienia to tezy, że prawo "informacyjne" przedsiębiorstw daje w badanym obszarze szereg cennych inspiracji.

Istnieje nienowy, lecz nadal aktualny problem tzw. admini-

stracji niezespolonej, tj. wydzielonej z systemu rad. Chodzi o te organy administracji, które z różnych przyczyn ściślej podporządkowano organom centralnym, czy o tak specyficznych funkcjach, iż wymagają wyodrębnionych struktur organizacyjnych. Jednakże wydzielenie ich nie oznacza, że rząd prowadzi za ich pośrednictwem jakąś odrąbną politykę administracyjną. Przeciwnie, są organami administracji, które stanowią niezbędne ogniwo wykonywania polityki rządu i jej konkretyzacji w poszczególnych dziedzinach. W praktyce okazuje się jednak, że poszczególne organy administracyjne prowadzą polityki sprzeczne między sobą a nawet z polityką rządu.

Im większa - w poziomie - liczba organów administracji, tym większa potrzeba koordynowania. Brak koordynacji prowadzi do zjawiska autonomizacji celów. Dotychczas nie wypracowano - gdyż nie wydaje się to możliwe - takich mechanizmów koordynacji na szczeblu centralnym, które byłyby zadowalające z punktu widzenia terenu. Przed II wojną światową taką funkcję sprawował wojewoda, jako przedstawiciel rządu, nie naruszając samodzielności podmiotów administracji niezespolonej, lecz za to uruchamiając mechanizm korekcyjny, eliminujący nieprawidłowości w ich działaniach.

Obecnie funkcja wojewody jako przedstawiciela rządu w terenie jest zaledwie zaznaczona w ustawie o systemie rad narodowych. Jest to jednak, jak dotąd, jedynie zarysowanie zadań w tej mierze. Nie wiadomo, jakie konkretnie instrumenty prawne służyć mają wojewodzie w sprawowaniu tej funkcji. Koncepcję w tym przedmiocie obrazuje projekt ustawy o Radzie Ministrów. Jest to propozycja generalnego upoważnienia wojewody, jako przedstawiciela rządu, do nadzoru nad wszelkimi podmiotami, które działają w danym województwie. Byłby to nadzór nad przestrzeganiem prawa oraz realizacją linii polityki państwa. Dyskusyjne jest, jak daleko powinien sięgać ów nadzór, nie naruszając np. ustawowej samodzielności przedsiębiorstwa, czy też wyłączności kompetencyjnej innych organów administracji, wykonujących inne rodzajowo zadania, o znacznych niekiedy wymogach jednolitości, (np. skarbowej). Należy go chyba wiązać z jakimiś drastycznymi, rażącymi naruszeniami. Nie rozstrzyg-

nięte pozostaje pytanie o narzędzia, jakimi ewentualnie dysponowałby wojewoda w takim właśnie, swoistym "stanie wyższej konieczności".

Można też sugerować rozważenie, czy rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej nie powinny być szerzej włączane w skład różnego typu organów kolegialnych, komisji, zespołów itp. Można też zastanawiać się nad przemodelowaniem Wojewódzkich Komisji Planowania (WKP). WKP w obecnym kształcie nie jest żadną "komisją", czyli ciałem kolegialnym, lecz jednoosobowo kierowanym wydziałem urzędu wojewódzkiego. Potrzebny jest wszakże organ, który stwarza organizacyjne i kadrowe warunki wypełniania tych zadań. Poprzednia konstrukcja "komisji" stwarzała lepsze warunki do wypełniania roli "sztabu" w zakresie funkcji gospodarczych. Ponadto stwarzała naturalną płaszczyznę negocjacji i uzgodnień.

Planowanie - jako szczególnie złożony typ działalności administracyjnej - różni się np. od działalności Wydziału Finansowego Urzędu Wojewódzkiego, który "produkuje" tysiące indywidualnych rozstrzygnięć (nakazów podatkowych, upomnień itp.). W planowaniu wiele jest tematów przekrojowych, "ponadwydziałowych", wymagających syntezy, wszechstronnego i kompetentnego rozważania problemów, wyśrodkowania sprzecznych interesów. Za uczynieniem z WKP organu kolegialnego, dodatkowo przemawia fakt, że rozwiązanie to wprowadzono niedawno na stopniu centralnym.

Ogólnie biorąc nastąpić miał wzrost samodzielności planowania organów terenowych. Stosownie do art. 38 ustawy o systemie rad narodowych i samrządu terytorialnego, rady narodowe samodzielnie planują społeczno-gospodarczy i przestrzenny rozwój terenu oraz zaspokajanie potrzeb ludności na zasadach ustalonych w ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym i w innych ustawach. Wydaje się, że działanie samodzielności zbliża tu położenie organów terenowych do sytuacji przedsiębiorstw. Jest to z pewnością uproszczenie, jednak pragnę podkreślić przez to oparcie się centrum głównie na działaniach niewładczych, chyba, że mielibyśmy do czynienia z wyraźnym przepisem ustawy ustalającym możliwość działania władczego.

Potwierdzeniem takiego rozeznania jest zasadniczo cały rozdział 4 ustawy Sejmu PRL z dnia 28 kwietnia 1983 r. o narodowym planie społeczno-gospodarczym na lata 1983-85. Obszerny rozdział 4 zawiera tam wspólne informacje dla organów terenowych oraz przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki narodowej.

Inne postanowienia uchwał Sejmu interesujące nas z punktu widzenia pozycji organów terenowych wobec centrum można przedstawić dwójako. Po pierwsze, chodzi tu np. o pkt 53 uchwały, w którym zobowiązuje się Rząd do wyasygnowania określonych środków, na obszarach zagrożenia ekologicznego. W ten sposób działa się pośrednio na treść planów wojewódzkich, nie naruszając formuły samodzielności. Po drugie, zgodnie z pkt 54 uchwały Sejmu ustala się wytyczne określające dokładnie udział nakładów na ochronę środowiska w ogólnej kwocie nakładów inwestycyjnych.

W sumie jednak daje się zauważyć, że mamy do czynienia z granicami samodzielności planistycznej organów terenowych. Planowanie na stopniu wojewódzkim, podobnie zresztą jak na stopniu podstawowym, jest pozbawione "własnej" podstawy ekonomicznej, ponadto nie zapewnia kompleksowego oddziaływania na sprawy terenu.

Mówiąc o podstawie ekonomicznej, mam na uwadze niepewność w sferze środków. Dochody własne nadal stanowią niewielki udział zaś finansowanie z budżetu państwa jest cykliczne, nie dając pewności posiadania środków nawet w skali rocznej. Co tu mówić o podstawach finansowania, jeżeli budżet wojewódzki jest zasilany kilkanaście i więcej razy w ciągu roku.

7. Granice samodzielności planowania terytorialnego - aspekty finansowe.

Szerzej o problematyce planowania finansowego, jako praktycznego instrumentu wpływu władz lokalnych na rozwój terenu, traktuje opracowanie dr Witolda Koniecznego. Przeprowadzona przez dr Koniecznego analiza obowiązujących przepisów prawa finansowego i praktyki jego stosowania, prowadzi do generalnego wniosku, że planowanie finansowe w obecnej postaci i w warunkach, w jakich jest stosowane, jest słabym instrumentem wpływu władz lokalnych na rozwój terenu, tym słabszym im niższy jest szczebel tego planowania. Znaczne praktyczne ograniczenia samo-

dzielności planowania finansowego na szczeblu podstawowym rad narodowych powodują, że planowanie na tym szczeblu ma charakter raczej rytualno-formalny, niż merytoryczny. Wynika to ze strukturalnego niedoboru środków budżetowych na zaspokojenie niekiedy podstawowych potrzeb społeczności lokalnej, a zarazem braku kompetencji rad narodowych szczebla podstawowego (niewiele lepsza jest sytuacja w radach narodowych szczebla wojewódzkiego) do rzeczywistego kształtowania ich dochodów budżetowych i pozabudżetowych. Istnienie pewnego minimalnego poziomu swobody decyzji finansowych (tzw. "luzu finansowego") jest warunkiem koniecznym każdej sensownej działalności planistycznej; brak tej swobody wyklucza wybór pozytywny celów do sfinansowania i uruchamia arytmetyczne raczej, a nie finansowe mechanizmy przydziału środków do już istniejących elementów infrastruktury ekonomicznej, społecznej, administracyjnej itp. Bardzo często planowanie finansowe w terenie ma więc charakter wyboru negatywnego, wskazującego, z czego należy zrezygnować obecnie lub w przyszłości, aby utrzymać zakres już funkcjonujących instytucji.

Ten podstawowy, problem terenowego planowania finansowego jest dodatkowo pogłębiany przez liczne inne zjawiska gospodarcze i prawne. Takim zjawiskiem o pierwszorzędym znaczeniu jest dezintegracja planowania terenowego, przejawiająca się w braku powiązania podstawowych planów terenowych, tzn. planu społeczno-gospodarczego, finansowego i przestrzennego. Dezintegracja ta wynika nie tylko z braku koordynacji merytorycznej tych trzech typów planów, lecz także z różnic metodycznych w budowaniu tych planów, odrębnych kalendarium ich tworzenia i trybów powstawania oraz różnic o charakterze technicznym. Sytuacja ta odbija się fatalnie na jakości planowania finansowego, szczególnie w wymiarze wieloletnim, niekiedy wręcz uniemożliwiając to planowanie. Problem ten zauważany jest nie tylko przez teoretyków planowania i finansów, lecz stosunkowo często podnoszony był w wypowiedziach praktyków i radnych, nawet ze szczebla podstawowego rad narodowych.

W wypowiedziach respondentów daje się zauważyć zmniejszenie zainteresowania planowaniem finansowym, co wynika m.in. z osłabienia znaczenia planowania terytorialnego w ogóle, a

planowania finansowego w szczególności. Uchwalania planów finansowych takich jak budżet, plany finansowe funduszy celowych i plany finansowe wieloletnie stosunkowo często traktowane jest jako narzucona odgórnie reguła "gry" formalno-prawnej, jednakże bez większego znaczenia merytorycznego dla realnych procesów gospodarczych i finansowych na danym terenie. Odnosi się to w szczególności do finansów rad narodowych szczebla podstawowego, który nader często otrzymuje prawie gotowe projekty podstawowych planów finansowych od swych jednostek nadrzędnych. Plany te po prostu trzeba zatwierdzić, po niewielkiej kosmetyce, dopiero realizacja dochodów i wydatków, dokonanie odpowiednich zmian w uchwalonych planach ustali rzeczywiste kierunki wydatków i dochodów rady narodowej, ich wysokość i proporcje między nimi. Szokująca niekiedy ilość zmian w stosunkowo niewielkich przecież budżetach rad narodowych, dokonywana w ciągu roku i porównanie rachunków zamknięć budżetowych z uchwalonymi planami poddaje rzeczywistości w wątpliwość sensowność całej długotrwałej, uciążliwej i kosztownej procedury planowania finansowego, skoro dopiero w ciągu roku budżetowego (a bardzo często dopiero w listopadzie i grudniu) ustalają się podstawowe wielkości i proporcje finansowe w gospodarce danej rady narodowej.

Trudności planowania finansowego wynikają przede wszystkim

- a) z okoliczności o charakterze ogólnogospodarczym, takich jak trudności gospodarcze, procesy inflacyjne, brak wyraźnie określonych celów generalnych (strategii gospodarczych i społecznych) i odcinkowych w przewidywanym czasie;
- b) z okoliczności o charakterze strukturalnym, takich jak np.:
 - wspomniany dotkliwy brak środków finansowych połączony z nieustającymi brakami materiałów, surowców, siły roboczej itp.;
 - wciąż nadmierne scentralizowanie procesu planowania budżetowego nie dające radom narodowym (szczególnie szczebla podstawowego) zbyt wielu okazji do rzeczywistego samodzielnego planowania finansowego; np. całkowicie scentralizowane jest ustalanie - niekiedy w sposób całkowicie nieuzasadniony - norm budżetowych, zapasów, limitów np. zatrudnienia i innych wielkości, silnie wiążących wykonawców budżetu;

- niejasno określone funkcje centralnych organów planowania w stosunku do planów ustalanych przez rady narodowe odbijają się negatywnie na treści i metodach planowania finansów terenowych; daje się zauważyć wyraźny niedobór funkcji instrukcyjno-metodycznej i funkcji określania celów strategicznych na rzecz funkcji doraźnych, np. określania odgórnej, szczegółowej dyrektywy (normy, wskaźnika) planistycznej - co jest działaniem znanym, rutynowym i "bezpiecznym" z punktu widzenia interesów pracowników tych organów centralnych;
- wyłączenie z gestii rad narodowych przedsiębiorstw podległych organom centralnym oraz spółdzielczości, które jednak realnie działają na terenie jakiejś rady narodowej, korzystając z całej infrastruktury terenowej i zasobów społeczeństw lokalnych;
- praktyczny brak ekonomicznych i finansowych instrumentów oddziaływania rad narodowych na planowanie finansowe przedsiębiorstw terenowych i przedsiębiorstw nie podporządkowanych radom narodowym oraz brak możliwości skorelowania tych planów z terenowymi planami finansowymi;
- stan ten pogłębiany jest przez praktycznie całkowitą izolację aparatu finansowego rad narodowych od źródeł ich dochodów własnych przez izby i urzędy skarbowe, pobierające te dochody i następnie przekazujące je dopiero odpowiednim budżetom; brak informacji o przebiegu realizacji dochodów z poszczególnych źródeł eliminuje praktycznie rady narodowe jako partnera centrum we wszystkich przetargach i rozmowach poprzedzających prace planistyczne oraz w czasie tych prac;
- koncentracja funkcji planowania finansowego na szczeblu województw, co wynika z faktycznej roli finansowej tego szczebla w terenowej gospodarce finansowej; niewielkie pole i nikły zakres funkcji gospodarczych, realizowanych przez miasta i gminy, jest głównym powodem niesamodzielności i wtórności ich planowania finansowego w stosunku do szczebla wojewódzkiego; skutkiem tego stanu rzeczy jest otrzymywanie przez szczebel podstawowy dużej ilości

planowych wskaźników i wytycznych do planowania finansowego ze szczebla wojewódzkiego, co ogranicza samodzielność planowania tego pierwszego;

- wciąż utrzymujący się - mimo wyraźnych rozwiązań normatywnych - brak stabilizacji dochodów własnych i zasilających budżetów rad narodowych wywołuje stan niepewności, utrudniający lub nawet wykluczający rzeczywiste planowanie finansowe; identyczny skutek wywiera uznaniowość systemu dochodów zasilających (np. brak kryteriów obiektywizacji dotacji ogólnych) oraz system obniżania tych dochodów w razie zwiększenia przez radę narodową jej dochodów własnych;

c) z okoliczności o charakterze organizacyjno-technicznym, np.:

- zbyt późne otrzymywanie przez terenowy aparat finansowy niezbędnych danych i wskaźników budżetowych (niekiedy nawet w drugiej połowie roku budżetowego),
- brak metodyki finansowego planowania wieloletniego i korelowania z nim planów rocznych,
- trudności w uzyskaniu planistycznej informacji "pionowej" (centrum - teren) i "poziomej" (przedsiębiorstwa centralne i terenowe - rady narodowe),
- liczne zaburzenia ustawowych procedur, zakłócające mechanizmy planowania i finansowania (np. nie wywiązywanie się budżetu państwa z obowiązku finansowania skutków urzędowych zmian cen, płac, taryf itp. prowadzi do wymuszenia zmiany przeznaczenia wygospodarowanej w poprzednich latach nadwyżki budżetowej na cele objęte tymi podwyżkami - przykładem z ostatnich lat są podwyżki płac nauczycieli, sfinansowane wbrew woli rad narodowych z ich nadwyżek budżetowych niezgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem).

Nie bez znaczenia dla planowania terenowego jest uszczuplenie ilości kadr finansowych w związku ze zmianami strukturalnymi w aparacie skarbowym oraz duże braki specjalistów planowania finansowego na szczeblu wojewódzkim, a już prawie zupełny ich brak na szczeblu podstawowym.

Należy zauważyć zjawisko związania roli organów terenowych o kompleksowym oddziaływaniu na sprawy terenu (art. 3

ust. 1 ustawy utrzymuje taką rolę tych organów). W sumie jednak mamy do czynienia z rozszerzeniem więzi między samodzielnymi przedsiębiorstwami i samodzielnymi organami terenowymi. Funkcje te zajmują wiele miejsca w aktywności rad, jednak rezultaty są mało widoczne. W miejsce zależności administracyjnych, często wspieranych akcjami o charakterze politycznym (często krytycznie ocenianymi) wystąpiła pustka. Organy terenowe absorbowane są na innym polu, m.in. w związku z rozbudowaną reglamentacją. W istocie mamy do czynienia z erozją kompleksowego charakteru gospodarki i planowania w terenie.

Konieczne jest przedsięwzięcie środków zmierzających do podniesienia znaczenia planowania w ujęciu terenowym. Ustawa z 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, podobnie zresztą jak ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego nie zawiera podstaw prawnych dla ustanowienia korzystnych, skutecznych relacji między planami centralnymi i planami terenowymi, zwłaszcza wojewódzkimi. Relacja ta przewiduje jedynie, że plan narodowy może zawierać dla przedsiębiorstw wyłącznie informacje. W świetle czteroletniej polityki okazało się to zbyt słabym środkiem. Informacje tego typu działają sprawnie w warunkach funkcjonowania systemu parametrycznego, określającego zachowania. W okolicznościach braku działania takiego systemu, informacje, jako forma preferowania zadań schodzą na daleki plan. W pierwszym rzędzie podmioty organizacyjne podejmują zadania określone w sposób bardziej zdecydowany. Praktycznie rzecz biorąc, są to zadania określone w sposób bieżący. Często mają one wiele wspólnego z funkcjami wojewody, jako przedstawiciela rządu. Tak więc zadania perspektywiczne są wypierane przez zadania aktualne, funkcje rozwojowe są zawężane przez podejmowanie spraw szczegółowych. Niezbędne jest zatem wprowadzenie do przepisów ustawowych możliwości lepszego, skuteczniejszego "spięcia" planów centralnych i planów społeczno-gospodarczych województw. Co prawda Komisja Planowania próbuje sprostać temu zadaniu w drodze instrukcyjnej, wszelako można przeciw temu mieć istotne zastrzeżenia prawne.

Można zauważyć konieczność traktowania samodzielności planistycznej organów terenowych w pewnym kontekście harmonijności

planów terenowych i planów centralnych, przynajmniej gdy chodzi o zasadnicze postanowienia tych pierwszych. Brak takiej harmonii nie leży w interesie regionalnym czy lokalnym oraz osłabia funkcję planistyczną jednostek terenowych.

8. Problematyka planowania przestrzennego i polityki przestrzennej.

Problematyką planowania przestrzennego zajęli się w swoich opracowaniach dr Zygmunt Niewiadomski i dr Michał Kulesza. Z badań dr Zygmunta Niewiadomskiego wynika, że w związku z reformą gospodarczą, pochodzące z lat sześćdziesiątych, rozwiązania normatywne w zakresie planowania przestrzennego przestały przystawać do nowej rzeczywistości. W środowiskach profesjonalnych przekonanie o potrzebie zmian regulacji prawnych było u progu lat 80-tych powszechne. Powstawały propozycje nowych rozwiązań. Znaczącym tego przykładem był projekt ustawy o planowaniu przestrzennym, opracowany przez Towarzystwo Urbanistów Polskich. Projekt ten, aczkolwiek w dużej mierze nowatorski, wybiegał poza nasze warunki społeczno-gospodarcze. Pojawił się zatem po raz kolejny problem w jakiej mierze prawo ma te warunki uwzględniać, a w jakiej je wyprzedzać i kształtować w kierunku przez ustawodawcę pożądanym? Sejm, uchwalając w dniu 12 lipca 1984 r. ustawę o planowaniu przestrzennym, przyjął - jak się wydaje - rozwiązanie kompromisowe. Z jednej strony dają się w ustawie zauważyć dążenia do stymulowania procesu gospodarowania przestrzenią, odpowiadającego wymogom przyszłości, z drugiej zaś uwzględniania aktualnych warunków społeczno-gospodarczych w planowaniu przestrzennym. Stanowiąc wyraz takiego kompromisu, ustawa może być krytycznie oceniana. Wydaje się jednak, że w stosunku do związanej z nią ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym stanowi krok naprzód w rozwiązaniach merytorycznych i technice legislacyjnej. Wyrazem tego jest m.in. stosunek ustawodawcy do związków pomiędzy planowaniem przestrzennym i społeczno-gospodarczym.

Ustawodawca wychodzi naprzeciw formułowanym w literaturze postulatom integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Expressis verbis ustanawia współzależność obu rodzajów planowania. Współzależność ta wyrażać się ma z jednej

strony w tym, że możliwości i ograniczenia rozwoju społeczno-gospodarczego, wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego powinny być uwzględnione w planach społeczno-gospodarczych, z drugiej zaś strony uwarunkowania rozwoju wynikające z planów społeczno-gospodarczych powinny być uwzględniane w planach zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca traktuje zatem oba rodzaje planowania jako równorzędne. Rezygnuje z charakterystycznej dla praktyki dotychczasowej zależności jednostronnej. Przy tak ukształtowanym stosunku planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego niezrozumiałym jednak staje się brak korelacji co do terytorialnego zakresu ich obowiązywania. Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego mogą być sporządzane dla obszaru województwa, części województwa, albo wykraczającego poza obszar jednego województwa, gdy tymczasem terytorialne plany społeczno-gospodarcze tylko dla obszaru województwa. Jak powinna się zatem kształtować współzależność regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego, sporządzonego dla obszaru części województwa lub wykraczającego poza jego obszar a wojewódzkim planem społeczno-gospodarczym? O ile w tym pierwszym przypadku współzależność będzie jeszcze widoczna (plany sporządzone są w ramach województwa), o tyle w tym drugim przypadku będzie wysoce dyskusyjna. Ten sam problem wystąpi zresztą w przypadku planów, sporządzanych dla "zespołów jednostek stopnia podstawowego".

Przepisy ustawy z 12 lipca 1984 r. wprowadzają istotne zmiany w funkcjonującym dotychczas systemie planów zagospodarowania przestrzennego. Obok planów: krajowego, regionalnych i miejscowych, kreują nowy rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego - plany obszarów funkcjonalnych.

Ustawodawca nie tworzy jednak jasnej koncepcji planów, tylko w zarysie normuje ich cel i treści. W tej sytuacji decydujące znacznie będzie miała praktyka. Już dzisiaj można postawić tezę, że plany obszarów funkcjonalnych nie będą planami powszechnie stosowanymi. Potrzeba ich uchwalania będzie istniała na wyodrębniających się, ze względu na spełnianie szczególnych funkcji gospodarczych, społecznych, kulturalnych lub przyrodniczo-środowiskowych, obszarach wykraczających poza granice terytorialne planu miejscowego lub regionalnego (np. Lubelskie

Zagłębie Węglowe, aglomeracja śląska, park narodowy itp.). Nie ma co prawda przeszkód formalnych do opracowywania planu obszarów funkcjonalnych, pokrywającego się terytorialnie z obszarem planu regionalnego czy miejscowego, ale nie wydaje się to celowe. Treści planu obszarów funkcjonalnych mogą się znaleźć w planie regionalnym lub miejscowym. Plan obszaru funkcjonalnego traktować należy - jak się wydaje - jako swoistego rodzaju czynnik korygujący podziały terytorialne, przyjęte dla miejscowego i regionalnego planowania przestrzennego.

Ustawodawca, inaczej niż dotąd kształtuje powiązania i zależności między poszczególnymi rodzajami planów. W rezultacie nie pozostaje to bez wpływu na ich charakter prawny. W doktrynie dominuje pogląd o normatywności ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego. Nie znaczy to, że wszystkie wypowiedzi zawarte w planie mają charakter norm powszechnie obowiązujących. Zakres podmiotowy mocy obowiązującej planów zagospodarowania przestrzennego jest uzależniony od miejsca, jakie zajmują w strukturze planowania przestrzennego. Zależność ta jest odwrotnie proporcjonalna. Im wyżej w strukturze planowania znajduje się konkretny plan, tym mniejszy jest jego podmiotowy zakres obowiązywania. Najszerszy podmiotowo zakres mocy obowiązującej posiadają plany miejscowe. Wiąza one wszystkie podmioty (organy państwa, osoby fizyczne i prawne), podejmujące działania na obszarze objętym planem. Tak rozumiana moc wiążąca jest znacznie osłabiona w przypadku planów regionalnych. Plany te, obok ustaleń wiążących wszystkie podmioty podejmujące działania na obszarze jego obowiązywania (np. ustalenia dotyczące rozmieszczenia infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu regionalnym), zawierają i to w znacznie większej mierze - ustalenia wiążące organy państwowe sporządzające plany miejscowe i jednostki państwowe odpowiedzialne za wykonanie tych planów. W przypadku planów krajowych mamy do czynienia niemal wyłącznie z ustaleniami wiążącymi państwowe jednostki organizacyjne. Plan krajowy ma charakter aktu kierowanego do organów państwa realizujących politykę przestrzenną, i jako taki nie jest wiążący w stosunkach zewnętrznych. Jednak w zakresie ustaleń dotyczących lokalizacji inwestycji o znaczeniu krajowym, ma de facto charakter materialnoprawny. Wskazania lokalizacyjne dla wymienionych

inwestycji (przesądzające o ich miejscu i warunkach realizacji) są wydawane przez Komisję Planowania na podstawie ustaleń planu krajowego. Formalnie, wskazania lokalizacyjne nie posiadają mocy obowiązującej. Nie są decyzjami administracyjnymi. Powstają w wyniku pierwszego etapu działań, zmierzających do ustalenia lokalizacji inwestycji. Charakter formalnego aktu ma dopiero decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Nie może jednak być wydana w oderwaniu od wskazań lokalizacyjnych. Zarówno organ wydający decyzję lokalizacyjną, jak i inwestor są związani miejscem i warunkami realizacji inwestycji, określonymi we wskazaniach lokalizacyjnych. Nie sposób zatem nie zauważyć, że pozbawione formalnie mocy obowiązującej wskazania lokalizacyjne są w praktyce aktami rozstrzygającymi o możliwościach zlokalizowania inwestycji. W rezultacie trudno odmówić charakteru normatywnego tej części ustaleń planu krajowego, która stanowi podstawę do wydawania wskazań lokalizacyjnych dla inwestycji o znaczeniu krajowym.

Zróznicowany charakter prawny planów zagospodarowania przestrzennego przesądza w pewnej mierze o powiązaniach tych planów. Jakkolwiek ustawa o planowaniu przestrzennym nie określiła systemu planów przestrzennych w kategoriach powiązań hierarchicznych, to obowiązek uwzględniania ustaleń planów stopnia wyższego w planach stopnia niższego na zależność taką wskazuje. Ustawodawca przewiduje wprawdzie dwustronne oddziaływanie w systemie planów, stanowiąc, że integralnym elementem planu niższego stopnia są wnioski do planu stopnia wyższego, ale nie przesądza mocy wiążącej wniosków. Stanowią one propozycje pod adresem organów stanowiących plany wyższego stopnia. Nie mogą być tym samym skutecznie egzekwowane, tak jak w przypadku zapewnienia zgodności planu stopnia niższego z planem stopnia wyższego. W rezultacie należy przyjąć, że aczkolwiek ustawodawca tworzy system wzajemnych oddziaływań w strukturze planowania przestrzennego (konkretny plan uwzględnia ustalenia planu wyższego stopnia i jednocześnie określa wnioski do tego planu) to oddziaływanie z góry w dół są preferowane. Nie sposób jest nie zgodzić się z poglądem, że pozostaje to w sprzeczności z deklarowaną w art. 38 ust. 1 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego samodzielnością rad w zakresie pla-

nowania.

Kolejną zmianą, wartą odnotowania i komentarza jest kwestia wprowadzonych przez ustawodawcę okresowych ocen aktualności planów zagospodarowania przestrzennego. Powstaje pytanie czy są to zwykłe czynności kontrolne? Wydaje się, że nie. Idea wprowadzenia instytucji oceny aktualności planu ma głębsze uzasadnienie. Jest, w zamiarze ustawodawcy, środkiem do dokonywania, dyktowanych przez życie, korekt w planowaniu przestrzennym. Plany te nie mogą ulegać dezaktualizacji. Skutki dezaktualizacji są łatwe do przewidzenia. Stąd też zasadna staje się wątpliwość, czy plany, zwłaszcza miejscowe, które nie zostały poddane okresowej ocenie aktualności w okresie dłuższym niż pięć lat, mają walor aktu obowiązującego. Co prawda ustawodawca takiej nieważności nie przewiduje, ale zdaje się ona wynikać z celu ustawy o planowaniu przestrzennym. Celem planowania przestrzennego w rozumieniu ustawy jest "kompleksowe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego" określonego obszaru. Kompleksowe zagospodarowanie przestrzenne nie jest oczywiście możliwe w sytuacji obowiązywania zdeaktualizowanych planów. Nałożony na terenowe organy administracji o właściwości ogólnej i Komisję Planowania obowiązków dokonywania okresowych ocen aktualności planów zagospodarowania przestrzennego należy zatem traktować jako bezwzględnie obowiązujący.

Nowe rozwiązania prawne wprowadzają istotne zmiany do procedury planowania przestrzennego. Za najważniejszą uznać należy respektowanie zasady, że o prawach i obowiązkach ogółu decydują organy władzy państwowej. W rezultacie wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego są uchwalane przez rady narodowe zaś plan krajowy przez Sejm. Plany regionalne oraz plany miejscowe wykraczające poza obszar jednostek podziału terytorialnego, uchwalają zainteresowane rady narodowe odpowiedniego stopnia. Należy przyjąć - choć ustawodawca wyraźnie tego nie stanowi - że w tym samym trybie uchwalane będą plany obszarów funkcjonalnych. Plany te bowiem będą sporządzane, jak już wcześniej podkreślano, dla obszarów wykraczających poza granice terytorialne planu miejscowego lub regionalnego. Planowanie przestrzenne w granicach wykraczających poza obszar jednostek terytorialnych uwarunkowane będzie współpracą rad narodowych. Uwzględniając, że

planowanie takie będzie w warunkach rozdrobnienia podziału terytorialnego niejednokrotnie koniecznością można postawić tezę, że skuteczność planowania przestrzennego będzie w dużej mierze zależała od zgodnej współpracy sąsiednich rad narodowych.

W rozwiązaniach nowej ustawy o planowaniu przestrzennym daje się zauważyć tendencja do uspołecznienia procesów planowania przestrzennego. Wyrazem tego jest obowiązek powoływania w procesie planowania organów opiniodawczych i doradczych.

Obowiązek konsultacji projektów planistycznych rodzi pytanie o znaczenie prawne aktu konsultacji. Powstaje zwłaszcza pytanie o stopień związania projektodawcy wynikami konsultacji. Teoretycznie możliwe są tu dwa skrajne rozwiązania. Rozwiązanie pierwsze to pełne, a przynajmniej daleko idące związanie podmiotu prowadzącego konsultację jej wynikami. Rozstrzygnięcie musiałoby być tym samym odzwierciedleniem wyników konsultacji. Rozwiązanie to, aczkolwiek w odczuciu społecznym bardzo demokratyczne, przesunąłoby prawo do decydowania z organów, w zakresie kompetencji których leży to prawo, na podmioty biorące udział w konsultacji, i co ważniejsze, zdejmowałoby z tych organów odpowiedzialność za podjęte rozstrzygnięcia, a obciążałoby odpowiedzialnością podmioty biorące udział w konsultacji.

Drugie skrajne rozwiązanie, to brak jakiegokolwiek związania podmiotu prowadzącego konsultację jej wynikami. Takie rozwiązanie z kolei czyniłoby konsultację społeczną wymogiem formalnym. Zatem trzeba poszukiwać rozwiązań pośrednich. Konsultacja powinna - jak się wydaje - w pewnych sprawach w określonym zakresie wiązać prowadzącego konsultację. Będzie to, jak się wydaje, jeden z najbardziej trudnych do rozwiązania problemów. Można np. przyjąć, że w każdej sprawie, w której konsultacja społeczna jest obligatoryjna, jednoznacznie negatywny wynik konsultacji projektu rozstrzygnięcia, nakłada na organ zobowiązany do konsultacji, obowiązek przedłożenia nowej wersji projektu, uwzględniającej wyniki konsultacji. Ale na gruncie ustawy o planowaniu przestrzennym nie ma podstaw do twierdzenia, że wynik konsultacji jest wiążący.

Jest faktem, że szanse praktycznej realizacji nowych rozwiązań prawnych z zakresu planowania przestrzennego są bez porównania większe aniżeli w minionym okresie lat 70-tych. Po

pierwsze brak ładu w gospodarce przestrzennej wyraźnie uzmysłowił odpowiednim organom administracji, konieczność stabilnego i racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Po drugie, obecne rozwiązania prawne - w przeciwieństwie do funkcjonującej w centralistycznym systemie zarządzania lat 70-tych ustawy z 1961 r. - są wkomponowane w aktualny system zarządzania.

Trzeba stwierdzić, że nowa ustawa o planowaniu przestrzennym z 1984 r. aczkolwiek nie pozbawiona mankamentów - jest w istocie dobrym aktem prawnym, który nie abstrahuje od dotychczasowych doświadczeń i to zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. W porównaniu z ustawą o planowaniu społeczno-gospodarczym z 1982 r. stanowi duży krok naprzód w regulowaniu procesów planistycznych.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że w nowej ustawie o planowaniu przestrzennym i wydanych do niej aktach wykonawczych zrealizowano m.in. następujące wnioski:

- wprowadzono współzależność planowania społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego, rezygnując z prymatu planów społeczno-gospodarczych,

- przywrócono zasadę uchwalania wszystkich terenowych planów zagospodarowania przestrzennego przez rady narodowe,

- wprowadzono zasadę elastyczności planowania przestrzennego czego wyrazem jest możliwość opracowywania nowego rodzaju planu zagospodarowania przestrzennego, tj. planu funkcjonalnego, który nie jest oparty na podstawowym podziale administracyjnym kraju,

- w ramach regulacji ustawowej nastąpiła integracja procesu planowania przestrzennego i lokalizacji inwestycji,

- wprowadzono ustawy o obowiązku badania zgodności treści decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji z ustaleniami obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie okresowych analiz, przeprowadzanych przez właściwy organ administracji państwowej.

Generalnie pozytywna ocena nowych rozwiązań prawnych nie oznacza, że formalno-prawna strona procesu zagospodarowania przestrzeni jest uporządkowana.

• Po pierwsze, przez jeszcze długi czas będziemy mieli do

czynienia ze swoistego rodzaju podwójną regulacją prawną planowania przestrzennego. Z jednej strony do czasu opracowania nowych planów zagospodarowania przestrzennego, będą obowiązywały plany sporządzone na podstawie przepisów ustawy o planowaniu przestrzennym z 1961 r. Z drugiej zaś strony w stosunku do planów opracowywanych i zatwierdzonych po wejściu w życie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. obowiązuje znacznie zaostrzony tryb ich sporządzania. Tak więc okres wdrażania nowych rozwiązań będzie znacznie dłuższy, aniżeli przeprowadzany przez ustawodawcę półroczny okres *vacatio legis*. Sytuacja ta wymagać będzie podejmowania działań zmierzających do integracji planów sporządzonych pod rządami starej ustawy i sporządzanych pod rządami nowej ustawy o planowaniu przestrzennym. Instrumentem prawnym do osiągnięcia takiej integracji jest przewidziany przez ustawodawcę obowiązek okresowej aktualizacji planów zagospodarowania przestrzennego i tym samym aktualizacji planów sporządzonych pod rządami ustawy z 1961 r. Gwarantem dokonania takich aktualizacji staje się Naczelny Sąd Administracyjny (NSA). Z dotychczasowego orzecznictwa wynika, że organy planistyczne jeszcze nie w pełni przestrzegają wymagań zawartych w przepisach dotyczących planowania przestrzennego. Skutki prawne i społeczno-gospodarcze takiego stanu rzeczy są daleko idące. Z jednej bowiem strony NSA oddała skargi dotyczące odmowy wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji budowlanej nie tylko ze względu na niezgodność z ustaleniami obowiązującego szczegółowego mpzp, lecz nawet ogólnego planu miejscowego. Z drugiej zaś strony na obszarze objętym takim planem, istnieje już zabudowa mieszkaniowa czy też gospodarcza. Była ona zlokalizowana w okresie ostatnich kilku czy kilkunastu lat kiedy to obowiązujący mpzp nie był poddawany okresowej aktualizacji (zgodnie z wymogami ustawy o planowaniu przestrzennym z 1961 r.). Zaostrzone przepisy nowej ustawy stwarzają podstawy do jednorodnego rozstrzygnięcia tego problemu w skali całego kraju. Warunkiem *sine qua non* osiągnięcia celu jest rygorystyczne przestrzeganie ustawowych wymagań co do obowiązku okresowej aktualizacji ustaleń planów przestrzennych, do czego konsekwentnie dąży NSA.

Drugim czynnikiem utrudniającym porządkowanie procesu gospodarowania przestrzenią są niedoskonałości przyjętej w 1984 r.

regulacji prawnej. Analiza nowego porządku prawnego nasuwa szereg spostrzeżeń.

System planów zagospodarowania przestrzennego pokrywa się w zasadzie z podstawowym podziałem administracyjnym kraju i charakteryzuje go brak planów stopnia pośredniego między planem krajowym, a planami regionalnymi, które obecnie opracowywane są dla 49 województw. Jest oczywiste, że w świetle obowiązujących rozwiązań prawnych plan funkcjonalny nie może zastąpić uprzednio sporządzanych planów makroregionalnych. Natomiast przestrzenne plany regionalne i plany społeczno-gospodarcze opracowywane dla obszaru województw, nie zawsze będą pokrywały się terytorialnie, co może negatywnie wpływać zarówno na realizację zasady współzależności obu rodzajów planowania, jak i ustaleń planów regionalnych. Istnieje zatem potrzeba wprowadzenia nowego rodzaju planu zagospodarowania przestrzennego: planu makroregionalnego.

Brak jest w aktualnych rozwiązaniach prawnych ekonomicznych mechanizmów realizacji ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego. Doskonalać te rozwiązania należy zatem dążyć do tego, aby lokalizacja inwestycji ustalana na obszarach, które nie są przeznaczone na ten cel w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego, była dla inwestora nieopłacalna.

Trzeba wreszcie zaznaczyć, że podstawy prawne gospodarki przestrzennej powinny być w jak najdłuższym okresie stabilne. Jest to niezbędny warunek do prowadzenia racjonalnej i skoordynowanej polityki przestrzennej. Planowanie przestrzenne powinno zapewniać określony ład przestrzenny na danym obszarze, na podstawie zatwierdzonego i aktualizowanego planu zagospodarowania przestrzennego, który traktować należy jako nadrzędny środek gospodarowania przestrzenią.

Zdaniem dr Michała Kuleszy wyrasta nowa dziedzina problemów przestrzennych, którą określić można wspólnym mianem terytorialnej organizacji gospodarki narodowej.

Przedmiot publicznej polityki przestrzennej dotyczy przede wszystkim problematyki wyboru miejsca lub sposobu działania przez uczestników gospodarki przestrzennej. Cele tej polityki warunkowane są (między innymi) prawem i ustalane przede wszystkim w planach zagospodarowania przestrzennego; istota rzeczy polega na skłanianiu autonomicznych podmio-

tów gospodarujących do dokonywania takich wyborów miejsca i sposobu działania, które zgodne są z ustaleniami planów.

I n s t r u m e n t ó w dla tak rozumianej polityki przestrzennej poszukujemy w prawie; chodzi o skłonienie określonych podmiotów do dokonywania konkretnych wyborów przestrzennych, lub (od drugiej niejako strony biorąc) o wykorzystanie określonej przestrzeni w sposób zgodny z założonym w planie.

Z punktu widzenia sposobu oddziaływania na uczestników gospodarki przestrzennej można, moim zdaniem, wyróżnić sześć zasadniczych grup środków, którymi posługuje się państwo. Są to:

- akty planowania,
- zakazy i nakazy oraz inne formy restrykcji administracyjnej,
- pozwolenia i inne formy reglamentacji,
- zachęcenia i zniechęcenia (środki stymulacji prawnej),
- materialne kształtowanie przestrzeni,
- informacje.

Zwrócić należy uwagę na trzy ostatnie grupy środków oddziaływania; oto ich rola rośnie w miarę wzrostu autonomii podmiotów gospodarujących przy podejmowaniu przez nie decyzji przestrzennych. Odwrotnie zaś, brak samodzielności przy podejmowaniu decyzji o sposobach i kierunkach zachowania się (gospodarowania) w przestrzeni przez te podmioty powoduje, iż przestają one być wrażliwe na środki stymulacyjne, ich interesy bowiem polegają wtedy wyłącznie na spełnianiu poleceń nadrzędnych ogniw zarządzania, z czym wiąże się przecież ocena zachowania się, a w efekcie nagroda lub kara.

Połowiczna lub pozorna decentralizacja w sferze zarządzania gospodarką narodową może zatem przynieść skutki tylko połowiczne lub pozorne. Dopiero rezygnacja z kierowniczego oddziaływania na jednostki gospodarujące przez nadrzędne ogniwa zarządzania otwiera możliwości **p r o w a d z e n i a** jakiegokolwiek polityki przestrzennej przez odpowiednie organy władzy publicznej, centralne lub terytorialne. Więcej, dopiero w t e d y prowadzenie takiej polityki przez te organy staje się koniecznością. Podmioty gospodarujące uzyskują pełną (tzn. do granic wyznaczonych prawem) swobodę zachowania się w przestrzeni i

właśnie publiczna polityka przestrzenna prowadzona na gruncie planów zagospodarowania przestrzennego ma skłaniać te podmioty do podejmowania wyborów zgodnych również z kryteriami ogólno-społecznej korzyści.

To spojrzenie pozwala widzieć szczególną rolę planu zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznika i zarazem narzędzia publicznej polityki przestrzennej w systemie gospodarki planowej. Oto bowiem istotną cechą polityki przestrzennej jest *integralny*, w sensie terytorialnym, charakter publicznych aktów planowania. Oznacza to, że jedyną wartością dla obrotu prawnego i dla polityki władz mogą mieć (powinny mieć) *terytorialne* plany zagospodarowania przestrzennego. Chodzi o plany terytorialne różnych szczebli i rodzajów: krajowe, regionalne, miejscowe, różne plany dla obszarów funkcjonalnych, ale zawsze kompleksowe, konsumujące ostatecznie różne projekty, studia i programy (plany) resortowe, zakładowe, problemowe itp., odnoszące się do danego terenu. Interesy poszczególnych podmiotów gospodarujących, przedsiębiorstw, działów, branż, mieszkańców itp. muszą być najpierw poddane ocenie z punktu widzenia prawnej dopuszczalności ich realizacji (interes publiczny), a następnie, poprzez zastosowanie odpowiednich procedur uzgadniającej, mediacyjnej, arbitrażowych itp., wartościowaniu i koordynacji z punktu widzenia tego interesu społecznego, którego wyrazicielem w myśl ustawy ma być dany plan zagospodarowania przestrzennego. Dopiero *taki* plan może i powinien stać się przesłanką publicznej polityki przestrzennej, podstawą podejmowania przez władze własnych działań i podstawą oddziaływania na podmioty gospodarujące.

Polityka przestrzenna w niewielkim tylko zakresie realizuje się - w sensie prawnym - bezpośrednio. Stosując kryterium formalne można powiedzieć, że niewiele jest instytucji prawnych materialnie bezpośrednio związanych z planem zagospodarowania przestrzennego, służących więc wprost jego realizacji jak - przykładowo decyzja o ustaleniu lokalizacji czy pozwolenie budowlane, dla których zgodność z planem zagospodarowania jest jednocześnie probierzem legalności. Niektóre z tych bezpośrednich gwarancji realizacji planu zagospodarowania służą równocześnie realizacji innych zadań państwowych, innych war-

tości interesu publicznego, np. pozwolenie budowlane jest również formą zabezpieczenia prawidłowości stosowanej techniki budowlanej. Zasadnicza trudność spoczywa więc na celowym wykorzystaniu instytucji prawnych, pozbawionych owego bezpośredniego i formalnego związku z planem. Od administracji żąda się co najmniej znajomości obowiązującego na danym obszarze planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi on bowiem wiążąca wytyczna działania o charakterze ogólnym (gwarancje o charakterze pośrednim); powraca tu istotna kwestia procedury uzgodnieniowej w toku opracowywania planu. Na przeciwległym biegunie mamy do czynienia z pełnym związaniem administracji planem, kiedy prawo materialne łączy konstrukcje normatywne wprost z treściami planu zagospodarowania przestrzennego, traktując zgodność działania prawnego z planem jako warunek prawnej prawidłowości tego działania.

W sferze planowania przestrzennego znaczącą jest "nijakość" mechanizmów proceduralnych, wiążących treści planu z materialnoprawnymi uwarunkowaniami polityki przestrzennej, przy czym im wyższy szczebel planowania, tym bardziej rażące okazuje się to "wyzwolenie" planowania z prawnie określonych rygorów interesu publicznego. Z tego m.in. powodu są nadmiernie rozbudowane promocyjne ambicje planowania przestrzennego, które wchodzi tu w konkurencję z planowaniem społeczno-gospodarczym. Zdezawuowaniu ulegają ochronne funkcje planu zagospodarowania przestrzennego, najściślej może związane z jego miejscem w systemie realizacji prawa przedmiotowego. Jest to zresztą zrozumiałe, to sam plan właśnie - jako wyraz "interesu ogólnospołecznego" - ustala cele i wyznacza zadania, prawo zaś traktowane jest głównie jako instrument realizacyjny. Ale jednocześnie - i jest to swoisty paradoks - planowanie (szczególnie na wyższych szczeblach zarządu) jakże często okazuje się nieskuteczne w sensie realizacyjnym, właśnie przez to, że służy ustalaniu w pierwszym rzędzie celów i zadań, w mniejszym natomiast stopniu polega na określaniu przewidywanych obszarów problemowych, pól konfliktów przestrzennych itp. i na formułowaniu wytycznych do ich rozwiązywania, m.in. dlatego plan często okazuje się tak mało przydatny dla praktyki zarządzania, która nastawiona jest na rozstrzygnięcie

aktualnych w danym momencie konfliktów. Plan, który nie odpowiada na pytanie, powstające w toku praktycznego zarządu, jest dla administracji po prostu zbędny.

Istotną cechą mechanizmów decydowania o sprawach publicznych, jest metoda dochodzenia do merytorycznych rozstrzygnięć, wyrażająca się w rozbudowanym systemie konsultacji, dyskusji, opinii, uzgodnień itp. Jest to cecha korzystna, która pozwala m.in. rozpoznawać istniejące potrzeby, interesy itp. Jednak stosowanie jej wymaga bardzo precyzyjnych rozwiązań proceduralnych, z jednej strony umożliwiających wykorzystanie wiedzy fachowej, z drugiej zaś - umożliwiających kontrolowanie zasadności i legalności poszczególnych postulatów a takich rozwiązań w naszym systemie prawnym w zasadzie brak. W efekcie społeczne uczestnictwo w procesie planowania - choć szeroko zakreślone w sensie przedmiotowym, pozbawione jest gwarancji prawnych. Natomiast niektórzy uczestnicy procesu decyzyjnego mają zagwarantowane ustawowo "prawo weta", o szerokim, uznaniowym zasięgu merytorycznym, zaś poglądy innych liczą się siłą faktu. Toteż w praktyce ujawniają się coraz częściej negatywne cechy takiego mechanizmu decyzyjnego; następuje rozłożenie odpowiedzialności za konkretne rozstrzygnięcia na wiele współdziałających w sporządzeniu i zatwierdzaniu planów podmiotów. Można postawić nawet tezę, że ujęcie to staje się m.in. przyczyną niemożności przeprowadzania idei niepopularnych, choć niezbędnych z ogólnego punktu widzenia, a także - wobec rozpowszechnionych zachowawczych sposobów myślenia - przyczyną trudności w podejmowaniu przedsięwzięć o charakterze innowacyjnym. Procedura planowania przestrzennego preferuje przede wszystkim te rozwiązania, na które wyrażą zgodę wszyscy zainteresowani.

O ile powyższy mechanizm decyzyjny jest zrozumiały w planowaniu społeczno-gospodarczym, gdzie negocjacje są istotą dochodzenia do ustaleń planowych, to w planowaniu przestrzennym prowadzi on do osłabienia zasadniczych funkcji planu zagospodarowania przestrzennego. Plan przestrzenny bowiem ma wyrażać nie tyle (czy nie tylko) interesy uczestników gospodarki przestrzennej i koordynować je ale powinien o r g a n i z o w a ć ł a d p r z e s t r z e n n y, chronić różne - m.in. określone przepisami ustaw "działowych" - wartości interesu publicz-

nego.

Trudno byłoby stawiać tezę o istnieniu wielopodmiotowego mechanizmu prowadzenia publicznej polityki przestrzennej. O tym więc, że w obecnych warunkach prawnych władze lokalne są w stanie prowadzić samoistną politykę przestrzenną (choć do nich należy uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego) - raczej podejmują one działania na rzecz dostosowania wytycznych centralnych do miejscowych warunków. W naszym prawie nie nastąpiło bowiem normatywne uwzględnienie swoistości interesu lokalnego, jako kategorii odrębnej od interesu (ogólno) społecznego. W płaszczyźnie praktycznej natomiast należy w pierwszym rzędzie wskazać ekonomiczną słabość władz lokalnych, w tym - silnie scentralizowany system finansów lokalnych oraz niejasny podział zadań między szczeblami władzy. W naszym systemie polityki przestrzennej funkcjonują mechanizmy blokujące, brak natomiast mechanizmów stymulacji aktywizującej, w szczególności niewielkie są możliwości prowadzenia przez władze lokalne własnych działań służących zagospodarowywaniu ("urządzaniu") przestrzeni. Oznacza to słabą pozycję władz lokalnych jako podmiotów gospodarki przestrzennej (użytkowników przestrzeni), co w konsekwencji prowadzi do znacznej redukcji bezpośrednich możliwości zaspokajania potrzeb i interesów społeczności lokalnych. Natomiast dla sfery publicznej polityki przestrzennej oznacza to ograniczenie siły stymulacyjnego oddziaływania władz lokalnych na inne podmioty. Mogłoby to następować poprzez stwarzanie warunków dla podejmowania i prowadzenia przez nie na danym terenie określonej działalności. Przy stosunkowo niewielkim również zakresie możliwości oddziaływania za pośrednictwem pozytywnych środków stymulacji prawnej (np. ze sfery podatkowej), zasadnicza gestia władz lokalnych ogranicza się do działań planistycznych i reglamentacyjnych. Te zaś - wobec ich władczygo charakteru - poddane są w szerokim zakresie ingerencji nadzorczej organów wyższego stopnia, z punktu widzenia zgodności z zasadniczą linią polityki państwa.

9. Relacje między planami społeczno-gospodarczymi a przestrzennymi (wnioski końcowe)

Obszerny problem dotyczy wzajemnych relacji pomiędzy obyd-

wu rodzajami planów, tj. społeczno-gospodarczych z jednej strony, zaś planów przestrzennych z drugiej. Ustawa o systemie rad narodowych stanowi, że podstawą kompleksowego planowania terytorialnego jest pięcioletni plan społeczno-gospodarczy. Ustala się, że integralną częścią pięcioletnich planów są ustalenia dotyczące gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska. Nie jest to czytelne. Dlaczego nie pisze się tu wprost o planach zagospodarowania przestrzennego lecz jedynie o ustaleniach? Czym są owe ustalenia? Przyjmijmy, że chodzi tu o ważniejsze postanowienia planów zagospodarowania przestrzennego oraz w wypadku braku tych planów lub też ich dezaktualizacji ważniejsze decyzje planistyczne.

Plany obydwu rodzajów istnieją na zasadzie wzajemnej zależności. Ściślej mówiąc, są one wobec siebie wzajemnie podstawą prawną i ma być między nimi obopólne powiązanie. Nie ma tu hierarchicznej zależności którejkolwiek kategorii planów wobec planów innego rodzaju. Nie ma relacji jednostronnej - jest to rodzaj sprzężenia zwrotnego. Relacja jednostronna miała miejsce dotychczas, jednak nie z mocy przepisów prawnych, lecz na skutek faktycznej siły oddziaływania planów społeczno-gospodarczych na plany zagospodarowania przestrzennego.

Oto siedem wniosków zamykających powyższe rozważania. Wydaje się, że mają one charakter mieszany, teoretyczno-praktyczny. Poza tym istnieje oczywiście szereg konkluzji o wyłącznie aplikacyjnym charakterze, o których wspomiano w tekście niniejszej syntezy.

Po pierwsze nie sposób pominąć, iż reforma nie zlikwidowała aspektu prawnego planowania. Plany zyskały zróżnicowany charakter prawny. Mamy do czynienia z różnymi formami wypowiedzi. Są one zarówno władcze, jak też o innym charakterze. Spowodowało to zwiększenie elastyczności, z drugiej jednak strony nastąpiły oczywiste komplikacje w zakresie koordynacji planów. Zasadniczo jest to zjawisko pozytywne, jeżeli nastąpią względnie szybkie kroki zmierzające do lepszego zespolenia planów. Jest to zadanie niesłychanie trudne, biorąc pod uwagę, iż nie może być mowy o dawnym, hierarchicznym wzajemnym stosunku planów.

Po drugie, istnieje istotny brak przekładni pomiędzy plano-

waniem społeczno-gospodarczym przedsiębiorstw państwowych z jednej strony, zaś planowaniem w układzie terenowym z drugiej. Stan ten nie może być dalej tolerowany. Harmonijność pomiędzy planami leży zarówno w interesie samych przedsiębiorstw państwowych, jak też społeczności lokalnych i regionalnych. Dotychczasowe, głównie niewładcze instrumenty, zapewniające spójność planów nie dały oczekiwanych rezultatów. Wydaje się, że drugi etap reformy gospodarczej przynosi pod tym względem ciekawe rozwiązania. Są one tym bardziej godne uznania, że nie naruszają istoty samodzielności podmiotów planistycznych.

Po trzecie, nie są zadowalające symptomy dotyczące relacji pomiędzy planami zagospodarowania przestrzennego oraz planami społeczno-gospodarczymi. W zasadzie dominuje, nawet wzrasta, zjawisko nadrzędności planów społeczno-gospodarczych nad zagospodarowaniem przestrzennym. Nie jest to sprawa wiążąca się z propozycjami de lege ferenda, chodzi raczej o ścisłe stosowanie przepisów obowiązujących w tym zakresie.

Po czwarte, w planowaniu mamy do czynienia z wypieraniem celów perspektywicznych przez potrzeby bieżące. Składa się na to szereg przyczyn, z których najważniejszą jest niestabilna sytuacja finansowa. Po stronie organów terenowych objawia się to w sferze wielokrotnego w ciągu roku finansowania. Metoda taka, wyklucza możliwość dostrzegania celów perspektywicznych. Inną ważną przyczyną jest utrzymywanie się funkcji rozdzielczych aparatu terenowego, które powodują znaczny stopień zaabsorbowania, nie pozostawiając wiele miejsca na działalność organizatorską w skali perspektywicznej.

Po piąte, nastąpił pewien postęp w określaniu procedur planistycznych. Dotyczy to zarówno planowania przestrzennego, jak również społeczno-gospodarczego. Na tym tle nie wydają się jeszcze dostatecznie klarowna pozycja Komisji Planowania przy Radzie Ministrów w zakresie kształtowania procedur. Ważnym momentem w tej dziedzinie może być przygotowywana modyfikacja ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym w ramach drugiego etapu reformy gospodarczej.

Po szóste, konieczne jest wyraźne ustalenie w jakim zakresie i w jakim trybie plany terenowe mają ujmować zagadnienia dotyczące przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim nie

jest terenowy organ administracji państwowej. Dotyczy to również spółdzielczości. Dotychczasowa koncepcja rozwojowa organów terenowych nie jest ani zgodna z podstawową doktryną administracji terenowej państwa socjalistycznego, ani też nie może się obronić ze względów pragmatycznych.

Po siódme, dotychczasowa baza informacyjna administracji terenowej nie może spełnić podstawowych wymogów służących planowaniu. Należy oczekiwać, że w sferze prawnej pewną poprawę może przynieść przygotowywana ustawa o informacji.

PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU II

Nadzór nad władzami lokalnymi nie ma cech systematycznych, nie przebiega rytmicznie. Punkt ciężkości przenosi się na kompleksowe kontrole województw. Wprawdzie dotyczą one organów administracji, jednakże pośrednio w polu widzenia znajdują się również rady narodowe.

Zasięg i skuteczność nadzoru wiąże się z właściwościami naszego podziału terytorialnego. Stan istniejący wiąże się z dopuszczeniem w art. 23 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r. możliwości dokonywania podziałów specjalnych. Podziały te w dużym stopniu są wynikiem tendencji odśrodkowych. Komplikuja one wykonywanie nadzoru. W art. 178 ustawy, zobowiązano do zweryfikowania, w terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy, wszystkich tych podziałów. Dokonana została analiza i przeprowadzono pewne zmiany. Prace te nie zostały jednak zakończone i powinny być kontynuowane.

Badania wykazują, że mamy do czynienia ze zjawiskiem słabej pozycji terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej z punktu widzenia zespolenia zadań. Nastąpiło zjawisko dekompozycji organizacyjnej, a w ślad za tym osłabienie funkcji koordynacyjnych. Terenowe organy administracji wyspecjalizowanej formalnie pozostają w ścisłych kontaktach z terenowymi organami administracji państwowej o właściwości ogólnej. W rzeczywistości jednak dominuje nadzorczy układ powiązań pionowych.

Brak jest jasności co do pozycji wojewody jako przedstawiciela rządu. Sprawa wymaga od dawna regulacji ustawowej i określenia w sposób precyzyjny zadań, odpowiedzialności i kompetencji.

Niekorzystnie przedstawia się sprawa obiegu informacji jako podstawy podejmowania decyzji w organach administracji. Sprawy te są uregulowane ogólnikowo, w sposób bezroszczeniowy. Problemy informacyjne mają niekorzystny wpływ na planowanie. To ostatnie uzyskuje pewną cechę dekoracyjności i braku wiarygodności.

Finanse terenowe są mało stabilne, o czym świadczy praktyka wielokrotnego dofinansowywania z rezerw. Wpływa to negatywnie na możliwość prowadzenia polityki gospodarczej.

W tej sytuacji w praktyce, różnice między kierowaniem a nadzorem zacierają się. Obecnie mamy do czynienia z daleko idącym oddziaływaniem organów administracji wojewódzkiej na rady narodowe stopnia podstawowego - za pośrednictwem organów administracji stopnia podstawowego.

Oddziaływania nadzorcze podejmowane w stosunku do władz lokalnych przyjmują obecnie postać, dość wyrafinowanego kierowania, tzn. bez łamania prawa (na granicy prawa).

Przejawia się to przede wszystkim w następujących praktykach:

- a. Zgodnie z przepisami, plany i budżety uwzględniać muszą pewne ustalenia wynikające z planów centralnych. W praktyce, te ustalenia przybierają postać bardzo szczegółowych dyspozycji tak, że ogranicza to wpływ radnych na ustalanie treści zadań.
- b. Obecnie nie prowadzi się, w badanych jednostkach żadnych własnych inwestycji. Wszystkie inwestycje są inwestycjami planu wojewódzkiego. Na stopniu podstawowym nie ma odpowiednich środków finansowych i nie ma "mocy przerobowych" do prowadzenia inwestycji. Wszystkie jednostki obsługujące działalność inwestycyjną usytuowane są bądź w rejonach bądź bezpośrednio na stopniu wojewódzkim.
- c. Organy stopnia podstawowego nie mają jednostek obsługi komunalnej. Zdane są one na jednostki rejonu lub województwa, na które nie mają wpływu.

Szereg wniosków dostarczyły badania prawno-porównawcze. W szczególności na uwagę zasługuje:

- a. Przyjęcie zasady, że organ państwowy wyższego stopnia może wkraczać w sferę samodzielnego (zdecentralizowanego) zakresu działania tylko w przypadkach określonych w aktach prawnych i to najwyższego rzędu - ustawie.
- b. Wyraźne określenie kryteriów nadzoru; legalność powinna być badana w stosunku do ustawy, a kryteria celowościowe powinny być poddane kontroli sądowej.
- c. Enumeratywne określenie przedmiotowego zakresu nadzoru.
- d. Rozbudowa środków nadzoru o charakterze informacyjnym (udział władz nadzorczych w posiedzeniach władz lokalnych) a zwłaszcza ostrzegawczym (podniesienie zarzutów, upomnienie).

e. Wprowadzenie najostrzejszego środka nadzoru, tj. czasowego pozbawiania prawa zarządu (zarząd komisaryczny) z wprowadzeniem gwarancji uniemożliwiających jego nadużywanie (np. zgoda organów przedstawicielskich, orzeczenie sądu).

Badania dowiodły, że kształt jurydyczny nadzoru w istotnej mierze wpływa na pozycję prawną władz lokalnych, a w konsekwencji na zakres ich samodzielności. Sama normatywna konstrukcja nadzoru nie gwarantuje oczywiście określonego zakresu samodzielności władz lokalnych, tym niemniej umożliwia bądź hamuje praktyczne działania zmierzające do usamodzielnienia władz lokalnych. W rezultacie staje się instytucja "infrastruktury prawnej" wyznaczającej pozycję władz lokalnych. Przepisy o nadzorze nad władzami lokalnymi to centralna i najważniejsza część rozwiązań normatywnych, dotyczących organizacji i funkcjonowania władz lokalnych. Wymagają one w przeciwieństwie do dotychczasowej praktyki - precyzyjnej i rozbudowanej regulacji prawnej.

Stąd istotna - jak się zdaje - uwaga pod adresem ustawodawcy: istnieje potrzeba wyraźniejszego, aniżeli aktualnie, określenia zarówno zakresu jak i środków nadzoru. Przepisy w tej materii muszą być konstruowane tak aby jasno było określone kto, kiedy i w jakich sprawach (należy je wyliczyć enumeratywnie), może wkraczać w sferę działania władz lokalnych. Jeśli przyjmie się taką konstrukcję nadzoru wówczas będziemy mieli do czynienia z sytuacją umożliwiającą (tworzące warunki prawne) zachowanie samodzielności władz lokalnych.

PODSUMOWANIE ROZDZIAŁU III

Praca ta jest synteza zadań badawczych dotyczących problematyki planowania, które wykonano w ramach badań CPBR 09.8.3. zatytułowanych: "Problemy funkcjonowania władzy lokalnej i samorządu terytorialnego".

Poszczególne prace autorskie dotyczą zasad planowania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego, przekładni tych zasad na instrumenty realizacji i ich konfrontacji z praktyką działania terenowych organów władzy i administracji państwowej. Prace te obejmują takie zagadnienia, jak: instrumenty wpływu organów terenowych na planowanie w przedsiębiorstwach terenowych, planowanie w przedsiębiorstwach terenowych (działających na zasadach

ogólnych i użyteczności publicznej), planowanie przestrzenne jako praktyczny instrument gospodarowania przestrzenią przez organy terenowe, planowanie przestrzenne w aglomeracjach (na przykładzie Śląska), miejscowe planowanie przestrzenne w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, instrumenty oddziaływania podmiotów zewnętrznych na planowanie terytorialne (chodzi tu zwłaszcza o zagadnienie współdziałania organów rad narodowych z administracją, działającą poza systemem rad narodowych, m.in. z izbami i urzędami skarbowymi, bankami, - na rzecz celów polityki regionalnej), planowanie finansowe i warunki skuteczności instrumentów finansowych w planowaniu i realizacji planów (budżety, fundusze celowe, dotacje, udziały) finanse a gospodarka terenowa.

W poszczególnych opracowaniach podkreśla się głębokie, jakościowe zmiany modelu planowania w kontekście reform ustrojowych, jakie zachodzą w Polsce od początku lat 80-tych. Przykłady zmian - to metody osiągania kierunkowej zbieżności planów społeczno-gospodarczych, sporządzanych i uchwalanych przez podmioty planujące różnych stopni (np. planów centralnych i terytorialnych, planów przedsiębiorstw oraz centralnych lub terytorialnych). Koordynacja planów dokonuje się bowiem głównie metodami pośrednimi, takimi jak: wymiana informacji, umowy i porozumienia, stosowanie parametrów ekonomicznych - przy zachowaniu dyrektyw tylko w sytuacjach wyjątkowych. Zmiany te polegają też na uspołecznieniu procesu planowania, wprowadzeniu wariantowości planowania czy współzależności różnych rodzajów planów (społeczno-gospodarczych, finansowych i przestrzennych). Model planowania przedstawiono w kontekście zmian statusu przedsiębiorstw, państwowych, spółdzielczości, aparatu terenowego oraz centralnego. Łączy się z tym wiele szerszych kwestii, dotyczących funkcji gospodarczych władz terenowych, zakresu gospodarki terenowej, koncepcji polityki regionalnej i tzw. koordynacji terenowej (wobec wszelkich podmiotów na danym terenie), nie zawsze jasnych w pełni funkcji aparatu centralnego wobec terenu itp. Cechą wykonanych opracowań jest bliski związek z praktyką, próby wyjaśnienia rozbieżności między modelem ustawowym a sferą realizacyjną, pozostawiającą jeszcze wiele do życzenia. Szereg

uwag i wątpliwości dotyczy też stanu prawnego, który nie jest jeszcze wolny od niejasności i luk. Przyczyny niewłaściwego działania wielu instytucji to zjawiska kryzysu, powodujące przerost funkcji doraźnych nad długofalowymi, brak środków, inflacja, braki koncepcyjne polityki państwa, wymuszona centralizacja funkcji planistycznych na wielu odcinkach (rozdzielniczo) zawężenie funkcji gospodarczych rad narodowych, poczucie niepewności i braku stabilizacji odnośnie do dochodów własnych rad itp., braki metodyczne, używanie niektórych instrumentów niezgodnie z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, uznaniowość, ich przetargowy charakter i inne. Istotny postęp dostrzega się w regulacji problematyki planowania przestrzennego. M.in. w ramach ustawy dokonano integracji planowania przestrzennego i lokalizacji inwestycji, przywrócono zasadę uchwalania wszystkich planów przez rady narodowe, zwiększono stopień elastyczności (np. w drodze wprowadzenia planów obszarów funkcjonalnych), wprowadzono współzależność planów gospodarczych i przestrzennych (rezygnując z prymatu tych pierwszych) i in. Akcentuje się przestrzenny punkt widzenia na gospodarkę - wyrasta nowa dziedzina zagadnień przestrzennych: terytorialna organizacja gospodarki narodowej.