



ANDRZEJ SKIBIŃSKI

USTROJOWA POZYCJA URZĘDU WOJEWODY W POLSCE

1. Urząd wojewody w Polsce międzywojennej

Wraz z powstaniem niepodległego państwa polskiego zrodziła się konieczność zbudowania systemu organów administracji państwowej. Wobec ścierania się w owym czasie skrajnych koncepcji modelu organów administracji terenowej zwyciężyła koncepcja kompromisowa¹. Administrację terenową powierzono organom administracji rządowej o kompetencjach ogólnych (tj. wojewodom i starostom), powołując równocześnie system organów samorządu terytorialnego. Po odzyskaniu niepodległości większość wysiłków skierowano na zunifikowanie administracji oraz zacieranie „pozostałości po zaborczych systemach organizacyjnych i prawnych”². Korzystano przy tym z teorii i praktyki państw obcych, przystosowując je do warunków polskich. Następnie podejmowano próby tworzenia własnych, oryginalnych rozwiązań. Znalazło to odbicie w ustawodawstwie. Najwcześniejsza była koncepcja dwustopniowej struktury organów administracyjnych. Tworzyły ją urzędy powiatowe podporządkowane ministrowi spraw wewnętrznych oraz wyspecjalizowane urzędy kreowane przez ministrów i kierowników urzędów centralnych³. Ta mnogość urzędów przy braku koordynacji ich działalności spowodowała wiele ujemnych następstw⁴. Aby temu zapobiec, rozporządzeniem z 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego⁵ powołano starostę, któremu przyznano uprawnienia władzy

¹ Por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 122-125.

² J. Stażewski, *Wojewoda w systemie administracji Państwowej*, Warszawa 1981, s. 8.

³ Por. A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 54.

⁴ Na ten temat S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 55 i n.

⁵ Dz.U. Nr 72, poz. 426.

administracyjnej I instancji. Na pozostałych ziemiach polskich istniało w dalszym ciągu duże rozdrobnienie administracji⁶.

Kolejnym etapem budowy jednolitej struktury administracyjnej Polski stało się tworzenie województw⁷ oraz powołanie ustawą tymczasową z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji⁸ wojewodów. Proces unifikacji administracji terenowej znacznie przyspieszyły zasady wyrażone w Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.⁹. Natomiast całościową koncepcję budowy struktury i funkcjonowania organów administracji rządowej przyniosło rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹⁰.

W myśl tego rozporządzenia władzami administracji ogólnej byli:

- wojewodowie i komisarz rządu na m.st. Warszawę,
- starostowie powiatowi i grodzcy,
- organy związków samorządu terytorialnego, wykonujące zadania administracji ogólnej w zakresie określonym przez obowiązujące przepisy prawne.

Na czele województwa stał wojewoda, mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony jej przez ministra spraw wewnętrznych. Wojewoda pod względem osobowym podlegał temu ministrowi, a pod względem służbowym, zależnie od rodzaju sprawy - Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrom kierującym określonymi działami administracji.

Wojewoda pełnił dwie funkcje:

- przedstawiciela rządu,
- szefa administracji ogólnej (tzn. tych działów administracji, które były bezpośrednio zespolone we władzach administracji ogólnej).

⁶ J. Stążewski, *Wojewoda...*, s. 9.

⁷ W byłej dzielnicy pruskiej - ustawą z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz.Pr. Nr 64, poz. 385); w b. Królestwie Polskim - ustawą tymczasową z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr. Nr 65, poz. 395); na przyłączonych ziemiach Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego - ustawą konstytucyjną z dnia 15 lipca 1920 r., Statut organiczny województwa śląskiego (Dz. U. Nr 73, poz. 497); w Małopolsce - ustawą z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerii z W.Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spiszą i Orawy (Dz.U. Nr 117, poz. 768); na ziemiach wschodnich - ustawą z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93) oraz ustawą z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego (Dz.U. z 1926 r. Nr 6, poz. 29).

⁸ Dz.Pr. Nr 65, poz. 395.

⁹ Dz. U. Nr 44, poz. 267. Por. też na ten temat K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, Warszawa-Kraków (b.r.w.), szczególnie s. 69 i n.; J. Starościak, *System organizacyjny administracji polskiej*, Warszawa 1949, s. 71-72 oraz J. Służewski, *Wojewoda...*, s. 13.

¹⁰ Dz. U. Nr 11, poz. 86 z późn. zm., tekst jedn. Dz.U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555. Oprócz tego wydano trzy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniach: administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341); przymusowym w administracji (Dz. U. Nr 36, poz. 342) i karno-administracyjnym (Dz. U. Nr 38, poz. 365).

Sprawując funkcję przedstawiciela rządu wojewoda miał prawo i obowiązek:

1. wyłącznego reprezentowania rządu przy uroczystych wystąpieniach, o ile Prezes Rady Ministrów nie wysłał swego delegata,
2. uzgadniania działalności całej administracji na obszarze województwa w myśl zasadniczej linii działalności rządu,
3. ogólnego nadzoru nad sprawami osobowymi funkcjonariuszy państwowych, ze stanowiska bezpieczeństwa i spokoju publicznego,
4. uzgadniania działalności administracji cywilnej i interesów gospodarczych województwa z potrzebami obrony państwa¹¹,
5. objęcia, w razie ogłoszenia mobilizacji lub stanu wojennego - na mocy uchwały Rady Ministrów - kierownictwa całej administracji państwowej, z wyjątkiem administracji wojskowej, wymiaru sprawiedliwości oraz poczty i telegrafów¹².

W ramach tych kompetencji wojewoda mieściły się ponadto: obowiązek uzgadniania z wojewodą przez naczelników władz i urzędów podległych bezpośrednio władzom centralnym (z wyjątkiem władz wojskowych, sądowych, szkolnych i kolejowych w sprawach technicznych i bezpieczeństwa ruchu kolejowego) projektów zarządzeń natury ogólnej lub mających szczególne znaczenie dla polityki rządu. Inicjatywa wydania takiego zarządzenia mogła wyjść również od wojewody. Rada Ministrów mogła upoważnić wojewodę do żądania wstrzymania całkowitego lub częściowego wykonania:

1. zarządzeń władz centralnych, które wojewoda uważał za sprzeczne z zarządzeniami innych władz centralnych bądź też za niekorzystne dla państwa z uwagi na zmianę okoliczności faktycznych;
2. zarządzeń władz państwowych na obszarze województwa, które wojewoda uznał za sprzeczne z zasadami sformułowanymi przez władze centralne lub niekorzystne dla państwa.

Wojewoda miał również prawo żądać wyjaśnień od organów administracyjnych i organów zakładów państwowych działających w obrębie województwa (z wyjątkiem władz wojskowych, sądowych, szkolnych i kolejowych) w określonych przepisami sprawach.

W celu realizacji zadania polegającego na uzgadnianiu działalności wszystkich działów administracji państwowej między sobą i z zasadniczą linią działalności rządu wojewoda zwoływał okresowe zebrania naczelników władz i urzędów państwowych podlegających bezpośrednio władzom centralnym, a nie zespolonych

¹¹ Zob. art. 10 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władzy administracji ogólnej (Dz.U. z 1928 r. Nr 11, poz. 86).

¹² Por. K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panek, Polskie prawo administracyjne w zarysie, Kraków (brw.), s. 1055-1058 oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1933 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu (Dz.U. Nr 66, poz. 546).

z administracją ogólną. Ponadto wojewoda posiadał uprawnienia do osobistego uczestnictwa w posiedzeniach wszystkich kolegialnych organów administracyjnych z wyjątkiem administracji wojskowej, sądowej i innych, mógł zabierać głos w dowolnym czasie, a nawet objąć przewodnictwo debaty.

Wśród wielu uprawnień wojewody, konkretyzujących jego funkcję przedstawiciela rządu - mieściły się i takie jak: wydawanie opinii o osobach przyjmowanych do służby państwowej lub wyznaczonych na stanowiska kierownicze, czuwanie nad należyтым uwzględnianiem interesów obrony państwa przez wszystkie działy administracji. Wojewoda miał również prawo do bieżącego, bezpośredniego komunikowania się z organami działającymi na terenie województwa oraz składania wniosków i spostrzeżeń wszystkim władzom.

Będąc szefem administracji ogólnej - wojewoda zajmował się zarządzaniem szczegółowymi działami administracji terenowej¹³ i w tym zakresie był obowiązany do wykonywania zaleceń właściwych ministrów. Sam zaś sprawował nadzór osobowy i służbowy nad podległymi organami administracyjnymi oraz przewodniczył pomocniczym organom kolegialnemu.

Powierzenie wojewodzie tak wielu różnorodnych zadań, wymagało przyznania mu szerokiego zakresu prawnych środków ich realizacji. Wojewoda miał prawo:

1. wydawania poleceń i wskazówek podległym organom administracji,
2. rozstrzygania odwołań od orzeczeń i zarządzeń wydanych przez administracyjne i samorządowe organy niższego szczebla,
3. orzekania w niektórych sprawach w I instancji,
4. nadzorowania działalności organów podległych,
5. stanowienia powszechnie obowiązujących norm prawnych.

Swoje funkcje wojewoda wykonywał przy pomocy wicewojewodów oraz urzędu wojewódzkiego¹⁴. Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji marcowej - zadania administracji ogólnej miały, oprócz wojewody i wspólnie z nim realizować - kolegialne organy społeczne, tzn. organy wojewódzkiego samorządu terytorialnego. Do chwili ich utworzenia - kolegialnymi organami współdziałającymi z wojewodą były rada i wydział wojewódzki. Radę wojewódzką tworzyli członkowie wybrani przez rady powiatowe i miejskie miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych¹⁵. Pracom rady, której posiedzenia zwoływano co najmniej raz w roku, przewodniczył wojewoda. Obowiązkiem wojewody było okresowe (zasadę stanowiło roczne) zdawanie sprawy o stanie województwa, działalności administra-

¹³ Por. art. 27 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. oraz K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce, Kraków-Warszawa 1939, s. 25-26.

¹⁴ Por. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 sierpnia 1931 r. o organizacji urzędów wojewódzkich (...) (Dz.U. Nr 76, poz. 611).

¹⁵ Każda rada wybierała jednego członka. Por. na ten temat rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 marca 1928 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 453) zawierające regulamin wyborczy.

cji państwowej w minionym roku i głównych planach na przyszłość. Rada opiniowała projekty przedłożone jej przez wojewodę lub członków rady, wypowiadała opinie o potrzebach województwa, a oprócz tego - w zakresie ustalonym przez prawo - miała kompetencje władcze („głos stanowczy”)¹⁶.

W skład wydziału wojewódzkiego wchodził: wojewoda lub wicewojewoda jako przewodniczący, dwaj urzędnicy państwowi powoływani przez ministra spraw wewnętrznych i wojewodę oraz trzech członkowie wybrani przez radę wojewódzką. Zadania wydziału wojewódzkiego dzieliły się na dwie grupy:

- opiniowanie i doradzanie w sprawach przekazanych przez wojewodę,
- decydowanie w sprawach określonych przepisami prawa¹⁷.

W sytuacjach, kiedy wydział wojewódzki nie był zorganizowany lub nie mógł obradować z uwagi na brak quorum, a zwłoka zagrażała interesowi publicznemu, wojewoda miał prawo samodzielnego wydania decyzji z zakresu spraw powierzonych wydziałowi. Wydziałowi służył sprzeciw w stosunku do takiej decyzji i wówczas sprawę rozstrzygał ostatecznie minister spraw wewnętrznych. Tenże minister mógł, według swojej swobodnej oceny, rozwiązać radę i wydział wojewódzki; po rozwiązaniu rady wojewódzkiej jej kompetencje przejmował wydział wojewódzki, a kompetencje rozwiązanego wydziału zyskiwał wojewoda.

Wojewodzie służyły pomocą również inne organy kolegialne, o charakterze wybitnie specjalistycznym. Zaliczano do nich, na przykład wojewódzką komisję ziemską¹⁸, wojewódzką radę wodną¹⁹ czy wojewódzki komitet przysposobienia wojskowego i wychowania fizycznego²⁰.

W województwach poznańskim i pomorskim nie utworzono rad i wydziałów wojewódzkich z uwagi na istniejące tam organy szczytkowego dawnego samorządu prowincjonalnego²¹. Kompetencje rad wojewódzkich wykonywały sejmiki wojewódzkie (organy uchwałodawcze samorządu wojewódzkiego), zaś wydziałów wojewódzkich - izby wojewódzkie, za pośrednictwem których wojewoda współpracował z wydziałem wojewódzkim, będącym w tych województwach organem wykonawczym związku samorządowego. Skład izby wojewódzkiej tworzyli trzech przedstawiciele samorządu, dwaj urzędnicy państwowi wyznaczeni przez wojewodę oraz wojewoda lub wicewojewoda jako przewodniczący²².

¹⁶ Artykuł 47 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r.

¹⁷ Wyliczone zostały przykładowo w art. 55 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r.

¹⁸ Która orzekała w kwestiach scalania i zmiany gruntów, likwidacji serwitutów itp. Por. rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (Dz.U. Nr 85, poz. 635).

¹⁹ Por. rozporządzenie ministra robót publicznych z dnia 2 września 1929 r. o wojewódzkich radach wodnych (Dz.U. Nr 75, poz. 567).

²⁰ Por. rozporządzenie z dnia 28 stycznia 1927 r. (M.P. Nr 59).

²¹ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W Brzeziński, Polskie prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956, s. 226.

²² Por. B. Wasiutyński, Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych, Poznań 1933, s. 64-71.

Województwo śląskie na mocy ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r., zawierającej status organiczny województwa śląskiego²³, uzyskało szeroką autonomię, toteż nie obowiązywały na jego obszarze również przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej²⁴.

Rozporządzenie z dnia 19 stycznia 1928 r. w sposób odmienny i tymczasowy regulowało organizację administracji na terenie m.st. Warszawy. Organami administracji ogólnej byli komisarz rządu m.st. Warszawy oraz starostowie grodzcy. Ich aparatem wykonawczym był magistrat m.st. Warszawy. Kompetencje tych organów były analogiczne do kompetencji organów administracji ogólnej w pozostałych województwach²⁵. Wyraźną różnicę ustrojową stanowiło niepowoływanie przez komisarza rządu m.st. Warszawy kolegialnych organów doradczych i orzekających²⁶.

I.1. Wnioski

Przyjęty w 1918 r. w Polsce model ustrojowy - był wynikiem ścierania się skrajnych koncepcji: prawicowej, postulującej stworzenie struktury organów silnie scentralizowanych, i lewicowej, głoszącej hasła maksymalnej samodzielności organów administracji terenowej²⁷. W efekcie, obok organów administracji rządowej, scentralizowanej, znalazły się organy samorządu terytorialnego. Ta koncepcja ustrojowa administracji terytorialnej przetrwała, w swym zasadniczym zarysie od odzyskania niepodległości przez Polskę w 1918 r. aż do roku 1939. Jednak treść i znaczenie poszczególnych instytucji prawnych tworzących ten ustrój, zmieniały się w zależności od współczesnych im koncepcji politycznych. Charakteryzując administrację terytorialną Polski międzywojennej, można, za M. Jaroszyńskim²⁸ wyodrębnić trzy okresy:

Okres pierwszy obejmuje czas od odrodzenia Polski w 1918 r. do roku 1926. Można nazwać go okresem demokracji. Koronne miejsce wśród ówczesnych aktów prawnych zajmowała Konstytucja RP z 1921 r.²⁹, głosząca oparcie ustroju państwowego „na zasadzie szerokiego samorządu” terytorialnego i zawodowego (art. 3 i 68) a organizacji administracji państwowej na zasadzie decentralizacji, przy jednoczesnym uwzględnieniu czynnika obywatelskiego, powoływanego w drodze wy-

²³ Por. ustawa Konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego (Dz.U. nr 73, poz. 497).

²⁴ Szczegóły podają B. Wasiutyński, *Ustrój...*, s. 254 i n. oraz K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...*, s. 97 i n.

²⁵ Występujące różnice szczegółowo omawia J. Służewski, *Wojewoda...*, s. 25.

²⁶ Zob. art. 89 rozporządzenia Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 11, poz. 86).

²⁷ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s.122.

²⁸ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne...* op. cit., s. 39-42.

²⁹ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

borów (art. 66). Konstytucja z 1921 r. należała jednak do ostatecznych deklaracji prawnych dotyczących rozbudowy samorządu. Od tego czasu konsekwentnie umacniano pozycję organów administracji rządowej, a ograniczano rolę czynnika społecznego w administracji.

Rok 1926 przyniósł zwycięstwo koncepcji „silnej władzy wykonawczej”, która ciężar kierowania państwem przeniosła z organów kolegialnych, tworzonych w drodze wyborów, na mianowane organy monokratyczne. Wzmógł się również proces porządkowania i unifikowania prawa administracyjnego. Wydane w tym okresie akty normatywne sankcjonowały dominację organów administracji rządowej³⁰ nad organami samorządu terytorialnego. Przejawem tego było, między innymi przyznanie przez ustawę samorządową z 1933 r. organom rządowym, wśród których dominującą rolę odgrywał wojewoda, licznych środków nadzorczych nad organami samorządu terytorialnego. Do środków zaliczyć można:

- a) zatwierdzanie uchwał organów samorządu dotyczących ważniejszych spraw gospodarczych,
- b) orzekanie o ważności uchwał organów samorządowych w przypadkach zawieszenia ich jako sprzecznych z prawem,
- c) inspekcje w organach, instytucjach i przedsiębiorstwach samorządowych,
- d) zatwierdzanie wyborów członków organu zarządzającego samorządu oraz – w wypadkach szczególnych - powoływanie tymczasowego organu zarządzającego,
- e) stosowanie środków nadzoru dyscyplinarnego wobec członków organów zarządzających samorządu,
- f) rozwiązanie organów samorządu w sytuacjach niewłaściwego działania.

Momentem początkowym trzeciego okresu funkcjonowania administracji międzywojennej, było wydanie Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r.³¹ Przyniosła ona znaczną centralizację ustroju państwowego. W obrębie prawa administracyjnego utrzymała jednak formalnie w mocy, bez zasadniczych zmian, dotychczasowe elementy struktury administracyjnej państwa. Stanowiła bowiem, w art. 72 ust. 2, iż administrację państwową sprawuje:

- administracja rządowa,
- samorząd terytorialny,
- samorząd gospodarczy.

Organem wykonawczym w strukturach wojewódzkich były wydziały wojewódzkie, a na czele województwa stał wojewoda. Zgodnie z art. 18 ustawy o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województw

³⁰ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 11, poz. 86 i ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294).

³¹ Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego³², wydziały wojewódzkie składały się z wojewodów jako przewodniczących oraz z członków wybieranych przez każdą izbę sejmiku wojewódzkiego, zatem na czele województwa jako reprezentant nie stał marszałek, lecz wojewoda. Zostało to powtórzone w art. 2 i 7 rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej³³. Zgodnie z tymi przepisami władzami administracji ogólnej byli wojewodowie, komisarz rządu, starostowie powiatowi i grodzcy oraz organy komunalne. Natomiast na czele województwa, zgodnie z art. 7 ww. rozporządzenia stał wojewoda mianowany przez Prezydenta RP i podlegający pod względem służbowym nie sejmikowi wojewódzkiemu lecz Ministrowi Spraw Wewnętrznych³⁴. Ustawa scaleniowa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego jedynie utrzymała istniejący stan rzeczy i choć po raz pierwszy regulowała w sposób jednolity zagadnienia ustrojowe w zakresie samorządu województwa dla obszaru całego państwa, to jednak nie doprowadziła do powołania jednolitego samorządu na szczeblu województwa dla obszaru całego kraju³⁵. Ustawa ta utrzymała natomiast dominującą rolę wojewody oraz wydziały wojewódzkie jako organy współdziałające z wojewodą - organem stojącym na czele województwa.

Taki stan rzeczy miał ulec zmianie na podstawie art. 74 Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r., który przewidywał wydanie dekretu Prezydenta o organizacji administracji rządowej i zakresie działania jej organów, jednak do wybuchu wojny przedmiotowe zmiany nie zostały wprowadzone.

II. Rady Narodowe oraz samorząd terytorialny w latach 1945-1950

W dniu 22 sierpnia 1944 r. został zniesiony podział terytorialny wprowadzony przez okupanta³⁶. Po wyzwoleniu Polski przystąpiono do tworzenia nowej władzy w postaci rad narodowych. Ponieważ jednak Manifest lipcowy³⁷ uznał za obowiązujące podstawowe zasady Konstytucji marcowej z 1921 r., dotyczące organizacji aparatu państwowego, system rad narodowych został uzupełniony organami, które funkcjonowały również w okresie międzywojennym. Powstała w ten sposób struktura organów administracji terenowej, określana jako dualizm administracyjny³⁸.

³² Dz.U. z 1922 r. Nr 90, poz. 829.

³³ Dz.U. z 1928 r. Nr 11, poz. 86.

³⁴ Zob. art. 8 tego rozporządzenia z 1928 r.

³⁵ Zob. dział II ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294).

³⁶ (Dz.U. Nr 2, poz. 8).

³⁷ Manifest ogłoszony w dniu 22 lipca 1944 r. w Lublinie przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego

³⁸ W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 18. A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975, s. 130 i n.

W skład administracji terenowej, oprócz organów administracji rządowej, wchodziły w tym czasie również organy samorządu terytorialnego i rady narodowe. W przeciwieństwie do okresu przedwojennego - samorząd terytorialny został powołany we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego państwa³⁹.

W organizacji samorządu zasadniczą zmianą, wprowadzoną w 1944 r. było przyznanie radom narodowym wszystkich praw i obowiązków organów samorządu terytorialnego. Pozycja rady narodowej w ogólnym układzie organizacyjnym aparatu terenowego, była jednak inna a kompetencje znacznie szersze, otrzymały one bowiem status terenowych organów władzy państwowej, do których kompetencji należały m. in. planowanie i kontrola społeczna całokształtu działalności publicznej na terenie danej jednostki podstawowego podziału terytorialnego państwa⁴⁰. Dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego⁴¹ wskazano jako organy wykonawcze administracji ogólnej II instancji - urzędy wojewódzkie, na których czele stał wojewoda mianowany przez PKWN, na podstawie wniosku kierownika resortu administracji publicznej i opinii Wojewódzkiej Rady Narodowej, wojewoda wchodził również w skład Wojewódzkiej Rady Narodowej. Kontrolę nad działalnością wojewody sprawowało Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej, której to wojewoda składał sprawozdania ze swojej działalności. Natomiast we wszystkich sprawach wchodzących w zakres kompetencji samorządu terytorialnego, wojewoda i starosta podlegali decyzjom właściwych rad narodowych. Dekretem PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego⁴² wskazano, iż przewodniczącym wydziału wojewódzkiego jest z urzędu wojewoda lub jego zastępca. Zadaniem wydziału wojewódzkiego było :

- a) przygotowanie spraw mających wejść pod obrady wojewódzkiej rady narodowej lub jej prezydium;
- b) decydowanie we wszystkich sprawach niezastrzeżonych do decyzji rady lub jej prezydium;
- c) wykonywanie uchwały rady lub jej prezydium;
- d) wykonywanie na zlecenie rady lub jej prezydium kontroli nad działalnością organów wykonawczych samorządu niższego stopnia oraz organów administracji państwowej;
- e) e) sprawowanie władzy porządkowej nad prezydentami, wiceprezydentami, członkami zarządów miast wydzielonych, oraz członkami wydziałów powiatowych;

³⁹Powstały gminy, powiaty i struktury wojewódzkie na obszarze całego kraju w granicach z 1945 r.

⁴⁰Organy administracji rządowej powołano dekretem z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji, a organy samorządu terytorialnego utworzono w oparciu o dekret z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania organów samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 14, poz. 74).

⁴¹Dekret PKWN z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz.U. z 1944 r. Nr 2, poz. 8).

⁴²Dz.U. z 1944 r. Nr 14, poz. 74.

- f) wykonywanie innych czynności poruczonych mu przez ustawy;
- g) składanie sprawozdań ze swej działalności prezydium właściwej rady narodowej, przynajmniej raz na miesiąc⁴³.

Ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁴⁴ powołano terenowe organy jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast oraz w powiatach i województwach, znosząc równocześnie stanowiska wojewody i wicewojewody oraz wydziały wojewódzkie i urzędy wojewódzkie, których kompetencje przejęły rady narodowe odpowiednich stopni⁴⁵, zniesiono również w tym samym roku związki samorządu terytorialnego, których mienie przejęło państwo⁴⁶, gdyż samorząd w ramach jednolitej terenowej władzy państwowej zdawał się być przeżytkiem. Zniesiono również wydziały powiatowe oraz zarządy miejskie i zarządy gminne, a także starostwa, których kompetencje przejmowały Rady Narodowe odpowiedniego stopnia przejmując również pracowników zatrudnionych w dotychczasowych urzędach samorządowych. Konstytucja PRL z 1952 r. potwierdziła funkcjonowanie systemu rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej⁴⁷.

II.1. Okres 1950-1975

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej dokonała radykalnej przebudowy struktury administracji terenowej. Łączyła się ona z ogólnymi zmianami w życiu politycznym kraju. Obok wprowadzenia nowych założeń polityczno-ustrojowych do terenowego aparatu państwowego, uchwalono również w tym roku sześciolletni plan rozwoju gospodarczego i budownictwa socjalizmu w Polsce, który zapoczątkował intensywną przebudowę gospodarczą kraju⁴⁸.

Wspomniana ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej wprowadziła nowy system organów administracji terenowej na obszarze całego kraju. Na mocy jej przepisów zostały zniesione:

1. organy rządowej administracji ogólnej - stanowiska wojewodów i starostów wraz z ich aparatem pomocniczym;
2. terenowe organy administracji niezespólonej I i II instancji podległe dotychczas ministrom: finansów, oświaty, pracy i opieki społecznej, a także

⁴³ Zob. art. 17 dekretu PKWN z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 14, poz. 74).

⁴⁴ Dz.U. Nr 14, poz. 130.

⁴⁵ Zob. art. 34 do 37 ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).

⁴⁶ Zob. art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).

⁴⁷ Zob. rozdział V Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Dz.U. Nr 33, poz. 232.

⁴⁸ Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974, s. 25.

Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego⁴⁹ z wyjątkiem administracji cel oraz ochrony skarbowej⁵⁰;

3. związki samorządu terytorialnego oraz ich organy wykonawcze. Kompetencje zniesionych organów zostały przez ustawę przekazane radom narodowym jako terenowym organom jednolitej władzy państwowej oraz ich prezydiom. Prezydium rady narodowej funkcjonowało również po uchwaleniu dekretu z 23 listopada 1944 r.⁵¹, lecz pełniło wtedy wyłącznie funkcje organu wewnętrznego rady; w omawianym okresie obok tych wewnątrzustrojowych funkcji prezydium zaczęło wykonywać „wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej w ramach obowiązujących przepisów”⁵².

Prezydium rady narodowej składało się z przewodniczącego, jego zastępców, sekretarza oraz członków, a w mniejszych gminach z przewodniczącego, zastępcy i sekretarza. Kolegialny organ wykonawczo-zarządzający rady, prezydium, spełniał nałożone nań funkcje za pośrednictwem swoich wydziałów, które kierowały poszczególnymi dziedzinami spraw należących do właściwości rady narodowej. Wydziały były podporządkowane radzie narodowej i jej prezydium oraz właściwemu rzeczowo wydziałowi prezydium rady narodowej wyższego stopnia (wydziały prezydiów wojewódzkich rad narodowych były podporządkowane wojewódzkim radom narodowym, jej prezydium oraz Radzie Ministrów i właściwym ministrom). Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r.⁵³ określiła pozycję ustrojową wydziałów jako aparatu pomocniczego prezydium rady, tak więc załatwiały one wszystkie sprawy z zakresu administracji państwowej na mocy upoważnienia udzielonego przez prezydium rady⁵⁴. Prezydium było władne zastrzec sobie prawo do rozstrzygnięcia każdej sprawy⁵⁵.

Ten stan rzeczy zmieniła dopiero ustawa z 1958 r. o zmianie ustawy o radach narodowych⁵⁶. Zgodnie z nią administracja podporządkowana prezydium rady narodowej miała mieć kształt organizacyjny wydziałów, uosabiających administrację państwową i z nią identyfikowanych. Kierownicy wydziałów uznani zostali za organy administracyjne⁵⁷, gdy prezydium rady narodowej w gruncie rzeczy postawio-

⁴⁹ M. Bandurka, Podział administracyjny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1948, s. 94.

⁵⁰ Odrębne organy ochrony skarbowej zostały zniesione ustawą z dnia 26 maja 1951 r. o likwidacji ochrony skarbowej (Dz.U. Nr 41, poz. 343).

⁵¹ Organy administracji rządowej powołano dekretem z 21 sierpnia 1944 o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji. Organy samorządu terytorialnego utworzono na podstawie dekretu z 23 listopada 1944 o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 14, poz. 74).

⁵² Tj. głównie Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz aktów wydawanych na podstawie ustaw przyjętych po 22 lipca 1944 r. lub przedwojennych ustaw odpowiednio nowelizowanych.

⁵³ Publikacja, Monitor Polski Nr A-57, poz. 654.

⁵⁴ Z. Rybicki, Działalność i organizacja Rad Narodowych w PRL, Warszawa 1965, s. 66-86.

⁵⁵ Zob. Instrukcja nr 2 w sprawie składu podziału pracy i trybu działania prezydiów rad narodowych - Monitor Polski nr A-57, poz. 654.

⁵⁶ Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 16).

⁵⁷ L. Jastrzębski, Zarys historii terenowych organów władzy i administracji państwowej [w:] Terenowe organy administracji..., op. cit., s. 36.

ne zostało ponad administracją państwową jako organ zarządzająco-wykonawczy rady narodowej. Co więcej, wydział miał rozliczać się wobec swojego prezydium jedynie ze spełnienia obowiązków, jakie na zasadach prawnego ich określenia wynikały z ustaw lub uchwał rad narodowych i ich prezydiumów. Tylko w takim zakresie kierownik wydziału ponosił odpowiedzialność za swoją działalność w stosunku do rady narodowej i jej prezydium.

Przedmiotowa ustawa z 1958 r. zmieniającą ustawę o radach narodowych również nie przewidywała tworzenia stanowisk wojewodów, a tym bardziej innych niż prezydium Rad Narodowych w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach.

Kolejna ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin⁵⁸ złożyła całą administrację, podporządkowaną bezpośrednio radom narodowym na terenie utworzonych wtedy nowych gmin, w ręce ich naczelników, organów mających jednoosobowo sprawować administrację na terenie gminy⁵⁹. To samo, dla szczebla wojewódzkiego i utrzymanego do 1975 r. szczebla powiatowego, uczyniła ustawa z 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych⁶⁰. Odtąd wojewoda na szczeblu wojewódzkim, ewentualnie prezydent miasta w miastach uznanych za odrębne województwa, miastach podzielonych na dzielnice i miastach powyżej 300 tys. mieszkańców, a naczelnik miasta w innych miastach mieli sprawować jednoosobowo administrację podporządkowaną bezpośrednio radom narodowym również w tych jednostkach terytorialnych. Jednocześnie z tymi zmianami, na szczeblu gminy od ustawy o utworzeniu gmin z 1972 r., a na szczeblach wyższych od zmiany ustawy o radach narodowych z 1973 r., wydziały i inne jednostki organizacyjne poprzednio bezpośrednio podporządkowane prezydium rad narodowych, przekształcone zostały w całościowo ujmowany urząd, przy pomocy którego wojewoda, naczelnik miasta, dzielnicy lub gminy (ewentualnie prezydent w większych miastach) wykonywać mieli swoje zadania jako organy administracji państwowej. Inni urzędnicy z mocy ustawy przestali być organami administracji państwowej⁶¹. Mogli oni odtąd sprawować funkcje organów administracji państwowej jedynie na podstawie upoważnienia wojewody, naczelnika miasta, dzielnicy lub gminy, ewentualnie prezydenta w większych miastach, przy czym miało to być upoważnienie do załatwiania określonych spraw, w tym do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu upoważniającego organu⁶². Ustawa o ustanowieniu gmin z 1972 r. i ustawa o zmianie ustawy o radach narodowych z 1973 r. zmieniły także zasadniczo pozycję prawną prezydium rady narodowej⁶³. Przestało ono być organem, któremu

⁵⁸ Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 49, poz. 311) oraz o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 49, poz. 312).

⁵⁹ Zob. VI Plenum KC PZPR z dnia 27 września 1972 r. Podstawowe dokumenty i materiały, Warszawa 1972, s. 23.

⁶⁰ Dz.U. Nr 20, poz. 64.

⁶¹ Z. Leoński, Rady Narodowe, zasady organizacji i funkcjonowania, Poznań 1969, s. 7-8.

⁶² Art. 61 ust. 1 ustawy o radach narodowych w brzmieniu tekstu jednolitego z 1975 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 139).

⁶³ Zob. Ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 49, poz. 311) oraz ustawa

podporządkowany był aparat administracyjny danej jednostki terytorialnej. Natomiast uwydatniona została jego rola jako organu reprezentującego radę narodową na zewnątrz i organizującego jej pracę⁶⁴.

W systemie utworzonym w latach 1950-1975 opartym o terenowe organy jednolitej władzy państwowej w postaci władz narodowych nie przewidziano miejsca dla wojewody i jego aparatu pomocniczego a dodatkowo potwierdzała to dodatkowo Konstytucja PRL.

II.2. Okres 1975-1990

Dopiero w 1975 r. zmiany dokonane ustawą o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych⁶⁵ i wprowadzenie podziału administracyjnego na 49 województw oraz utworzenie wojewódzkich organów władzy i administracji państwowej nakazały na nowo rozważyć kwestię administrowania nowo powołanymi województwami. Równoległe z tym - znolizowano ustawę o radach narodowych⁶⁶. W ustawie wprowadzono rozdział o terenowych organach administracji państwowej wskazując, iż są to odpowiednio wojewoda w województwie, a w województwie stołecznym i miejskim Prezydent miasta, a w województwie wrocławskim i samym Wrocławiu wojewoda, zaś w miastach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców oraz w miastach będących siedzibą wojewódzkich rad narodowych Prezydenci miast, a w miastach do 50 tys. mieszkańców Naczelnicy miast. Wojewodę i Prezydenta Miasta powoływał Prezes Rady Ministrów po zaopiniowaniu kandydata przez właściwą radę narodową, ich powołanie następowało na czas nieoznaczony i jedynie rada narodowa mogła wystąpić o odwołanie ich ze stanowiska. Wojewodowie sprawowali administrację państwową działając na podstawie przepisów prawa oraz zgodnie z kierunkami ustalonymi przez organy nadrzędne⁶⁷. Do terenowych organów administracji państwowej należały wszystkie sprawy z zakresu tej administracji niezastrzeżone dla innych organów⁶⁸.

o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 49, poz. 312).

⁶⁴ Szczegółowy rozdział kompetencji określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie określenia zadań i uprawnień należących do powiatowych rad narodowych i naczelników powiatów, które przejmują wojewódzkie rady narodowe i wojewodowie (Dz.U. Nr 17, poz. 94 z późn. zm.).

⁶⁵ Dz.U. Nr 16, poz. 91.

⁶⁶ Zob. art. 44 do 53 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych ze zmianami ogłoszonymi w Dz.U. z 25 lipca 1975 r. Nr 26, poz. 139.

⁶⁷ Zob. art. 49 do 53 ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych w brzmieniu nadanym zmianą opublikowaną w dniu 25 lipca 1975 r. (Dz.U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139) w związku z art. 8 ustawy z dnia 22 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 16, poz. 91).

⁶⁸ Do zadań wojewody należało: 1) podejmowanie działań mających na celu wykonanie zadań wynikających z planu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, 2) opracowywanie w oparciu o wytyczne Rady Ministrów projekty planów społeczno-gospodarczego rozwoju terenu oraz projekty budżetów, 3) wykonywanie zadań wynikających z planu społeczno-gospodarczego rozwoju terenu oraz budżetu, 4) zapewnianie właściwego wykorzystania

Wojewoda był nade wszystko organem wykonawczym i zarządzającym rady narodowej, składającym tym radom sprawozdania z wykonania uchwał, wykonania planu społeczno-gospodarczego rozwoju terenu oraz budżetu.

W wykonaniu ustawy o radach narodowych wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody⁶⁹, zgodnie z którym wojewoda był przede wszystkim - przedstawicielem rządu - organem wykonawczym i zarządzającym WRN oraz - terenowym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Nadto wojewoda miał wykonywać lub organizować wykonanie na obszarze województwa zadań wynikających z ustaw, rozporządzeń, uchwał Rady Państwa, Rady Ministrów, zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i uchwał Wojewódzkiej Rady Narodowej⁷⁰. Wojewoda zapewniał także sprawność działania – podległych mu urzędów, przedsiębiorstw i instytucji obsługujących społeczeństwo oraz podejmował działania na rzecz doskonalenia funkcjonowania wszystkich jednostek podporządkowanych i nie podporządkowanych radom narodowym w prawidłowym wykonywaniu ich zadań.

Wojewoda jako przedstawiciel rządu wykonywał wszystkie zadania zlecone mu przez rząd⁷¹ lub Prezesa Rady Ministrów⁷², a w ramach zadań zleconych przez wyżej wymienione organy, koordynował działalność wszystkich organów administracji państwowej i jednostek gospodarki uspołecznionej na obszarze województwa

nia środków przeznaczonych na rozwój społeczno-gospodarczy terenu i poprawę warunków bytowych, oświatowo-wychowawczych, socjalnych i kulturalnych mieszkańców, 5) koordynowanie działalności związanej z gospodarką terenową wszystkich jednostek państwowych, spółdzielczych i organizacji społecznych, wydawanie zaleceń dotyczących realizacji zadań wynikających z planu społeczno-gospodarczego rozwoju danego terenu, 6) sprawowanie kontroli nad wykonywaniem zadań wynikających z planu społeczno-gospodarczego rozwoju terenu przez jednostki państwowe, spółdzielcze i organizacje społeczne, 7) podejmowanie działań w zakresie rozwoju rolnictwa uspołecznionego i indywidualnego, 8) podejmowanie zadań mających na celu ochronę środowiska naturalnego, zapewnienie czystości i porządku oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, 9) koordynowanie działalności w dziedzinie rozwoju nauki, szkolnictwa wyższego i techniki, 10) realizowali powierzone zadania w dziedzinie obronności kraju, 11) organizowanie społecznych sił i środków na rzecz ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, nadzorowali i kontrolowali działalność Milicji Obywatelskiej i Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej w tym zakresie, wydawania tym organom zarządzeń, a także wykonywanie innych uprawnień wynikających z przepisów odrębnych, 12) wizytowanie zakładów karnych zapoznając się z istniejącymi w nich warunkami i wydawali właściwe zalecenia lub występowali do jednostki nadrzędnej.

⁶⁹ Dz.U. Nr 2, poz. 4.

⁷⁰ Wojewoda podejmował również działania dla skutecznego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych, rozwoju województwa oraz zapewniał zaspokojenie potrzeb i sprawnej obsługi obywateli, zapewniał przestrzeganie prawa i nadzór stosowania przepisów kpa, czuwał nad prawidłowym i terminowym załatwianiem skarg i wniosków obywateli dążąc do usuwania przyczyn powstawania skarg.

⁷¹ Wojewoda jako przedstawiciel rządu: 1) podejmował wszelkie niezbędne działania zmierzające do prawidłowego wykonania przez wszystkie jednostki państwowe, spółdzielcze i organizacje społeczne na obszarze województwa określonych zadań wynikających z narodowego planu społeczno-gospodarczego oraz zadań z zakresu administracji państwowej, należących do naczelnych i centralnych organów administracji, 2) koordynował prace przygotowawcze związane z organizowaniem na obszarze województwa ogólnopolskich imprez i obchodów, festiwali, dożynek, wystaw i innych, 3) reprezentował Prezesa Rady Ministrów podczas uroczystych obchodów i wydarzeń, 4) wykonywał inne zadania określone przez Rząd lub Prezesa Rady Ministrów.

⁷² Zob. § 5 pkt 1-4 Rozporządzenia RM z 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody (Dz.U. z 1978 r. Nr 2, poz. 4).

dla zapewnienia zgodnego działania tych organów i jednostek z celami polityki ogólnopolskiej.

Wojewoda jako przedstawiciel Rządu przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów informacje i oceny dotyczące realizacji węzłowych zadań społeczno-gospodarczych, ze szczególnym uwzględnieniem ujemnych zjawisk występujących w administracji oraz gospodarce narodowej, wymagających przeciwdziałania.

Wojewoda jako organ wykonawczy Wojewódzkiej Rady Narodowej realizował zadania wynikające z uchwał wojewódzkiej rady narodowej w zakresie spraw gospodarczych, społecznych, kulturalnych oraz zadania terenowego organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, wiążąc potrzeby terenu z zadaniami ogólnopolskimi, dbając o coraz lepsze zaspokajanie potrzeb ludności, wzrost i unowocześnienie produkcji i usług, kompleksowy gospodarczy i społeczno-kulturalny rozwój województwa⁷³.

Wojewoda, jako przedstawiciel Rządu, jako organ wykonawczy i zarządzający wojewódzkiej rady narodowej oraz jako terenowy organ administracji państwowej, ponosił odpowiedzialność za:

1. rozwój społeczno-gospodarczy województwa - przed wojewódzką radą narodową,
2. przebieg realizacji zadań określonych w narodowym planie społeczno-gospodarczym - przed Rządem i Prezesem Rady Ministrów⁷⁴.

Odpowiedzialność wojewody nie zwalniała właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych od odpowiedzialności za realizację powierzonych im zadań⁷⁵.

II.3. Wnioski

W początkowym okresie powojennym zmiana ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, powołanie terenowych organów jednolitej władzy państwowej spowodowała również zmiany ustawodawcze i w konsekwencji rezygnację z instytucji wojewody, jak również odejście od koncepcji samorządu terytorialnego. Jednakże zmiany podziału administracyjnego kraju w latach 1972-1975, powołanie szczebla wojewódzkiego i reaktywacja wojewody oraz uczynienie z wojewody pod koniec lat 70-tych organu wykonawczego WRN - spowodowało przekazanie do właściwości wojewody wielu zagadnień z zakresu bezpośredniego zarządzania i wykonywania zadań publicznych. Wojewodowie nie tylko administrowali w imie-

⁷³ Zob. § 7 ust. 1 i 2 Rozporządzenia RM z 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody (Dz.U. z 1978 r. Nr 2, poz. 4).

⁷⁴ Zob. § 33 ust. 1 pkt 1 i 2 Rozporządzenia RM z 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody (Dz.U. z 1978 r. Nr 2, poz. 4).

⁷⁵ Zob. § 33 ust. 2 i § 34 Rozporządzenia RM z 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody (Dz.U. z 1978 r. Nr 2, poz. 4).

niu rządu, ale stanowili organy wykonawcze bezpośrednio zadań publicznych, problemów społeczno-gospodarczych, czuwali nad rozwojem województwa i zaspokajaniem potrzeb i sprawnej obsługi obywateli, sprawności działania przedsiębiorstw oraz instytucji obsługujących społeczeństwo oraz podejmowali działania na rzecz doskonalenia funkcjonowania wszystkich jednostek podporządkowanych i niepodporządkowanych radom narodowym na obszarze województwa. Wojewodowie opracowywali również plan społeczno-gospodarczy rozwoju województwa i realizowali zadania określone przez wojewódzkie rady narodowe, czuwali też nad właściwym wykorzystaniem środków przeznaczonych dla województwa oraz zapewniali prawidłową politykę inwestycyjną w wykonywaniu zadań określonych w narodowym planie społeczno-gospodarczym, a także czuwali nad rozwojem miast i polityką mieszkaniową, wykonywali zadania z zakresu gospodarki żywnościowej, drogownictwa, komunikacji i łączności, z zakresu zaopatrzenia rynku i usług dla ludności, a także prowadzili zadania z zakresu oświaty i wychowania, zdrowia i pomocy społecznej, kultury i sztuki, fizyki, sportu i turystyki, środowiska, planowania przestrzennego, ładu i porządku publicznego jak również kontrolowali funkcjonowanie jednostek państwowych, spółdzielczych i organizacji społecznych podejmując niezbędne działania dla realizacji planu społeczno-gospodarczego dla województwa⁷⁶.

Takie położenie nacisku spowodowało, że wojewoda stał się monokratycznym organem, któremu przypisano nie tylko zadania z zakresu koordynacji kontroli i nadzoru, ale stał się faktycznie organem posiadającym realną władzę w województwie jak też organem posiadającym samodzielne zadania publiczne przekazane mu do realizacji. Taka sytuacja ustrojowa silnej pozycji wojewodów istniała z początku przemian ustrojowych w Polsce i spowodowała, że o ile rady narodowe utraciły swój byt prawny i odeszły na karty historii, to wojewodowie nadal administrowali 49 jednostkami podziału administracyjnego kraju, które jednak nie miały jednak nic wspólnego z samorządem województwa w dzisiejszym rozumieniu tego słowa, a jedynie stanowiły przejaw utrzymania podziału administracyjnego.

III. Wojewoda po 1990 r.

Reaktywowanie ustawą z dnia 8 marca 1990 r. samorządnej gminy, posiadającej osobowość prawną, własną sferę zadań publicznych, własne organy i terytorium, niezależnej względem innych terenowych organów administracji państwowej (rządowej) wymusiło nowe spojrzenie na rolę wojewody jako terenowego organu administracji państwowej⁷⁷. Pozycja prawna wojewody po 1990 r. wpisywała się

⁷⁶ Zob. od § 9 do § 27 rozporządzenia RM z 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody (Dz.U. z 1978 r. Nr 2, poz. 4).

⁷⁷ Zb. Leoński, Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 1994 r., s. 10.

w podział terytorialny kraju, gdzie jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego stopnia podstawowego były gminy, natomiast województwo stanowiło jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego dla wykonywania administracji rządowej⁷⁸. W tej koncepcji wojewoda jako organ rządowej administracji ogólnej w szczególności:

- kierował i koordynował pracę oraz zapewniał warunki działania rządowej administracji ogólnej w województwie, służb i inspekcji wojewódzkich oraz innych wojewódzkich jednostek,
- wykonywał nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie i na zasadach określonych ustawami,
- wydawał decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji rządowej należących do jego właściwości,
- na zasadach i w zakresie określonych ustawami reprezentował Skarb Państwa oraz wykonywał uprawnienia i obowiązki organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych,
- wydawał wojewódzki dziennik urzędowy,
- wydawał zarządzenia w sprawach należących do jego właściwości,
- wykonywał inne zadania określone ustawami⁷⁹.

Wojewoda był również organem wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do:

3. kierowników rejonowych urzędów rządowej administracji ogólnej,
4. organów samorządu terytorialnego w zakresie realizowanych przez te organy zleconych zadań administracji rządowej⁸⁰.

⁷⁸ Zob. art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123).

⁷⁹ Zob. art. 1a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1990 r. Nr 21, poz. 123).

⁸⁰ Zob. art. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123).

Wojewoda jako przedstawiciel rządu⁸¹ realizował również zadania zlecane przez Radę Ministrów. Wojewoda jako przedstawiciel rządu miał prawo wydawać zalecenia terenowym organom administracji rządowej działającym na obszarze województwa oraz mógł w szczególnie uzasadnionych przypadkach wstrzymać na czas określony czynność każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną. Organy administracji specjalnej oraz organy gminy w zakresie wykonywanych przez nie zadań administracji rządowej, obowiązane były przedstawiać wojewodzie, na jego żądanie wyjaśnienia w każdej sprawie prowadzonej na obszarze województwa. Wojewoda opiniował również powołanie i odwołanie kierowników administracji specjalnej oraz powoływał i odwoływał, w porozumieniu z właściwym ministrem kierowników służb, inspekcji i innych jednostek organizacyjnych. Natomiast w stosunku do spółek skarbu państwa wojewoda opiniował kandydatów na członków organów nadzorczych wyznaczanych przez reprezentanta skarbu państwa oraz miał prawo zgłaszania kandydatów na członka organu nadzorczego spółki⁸².

W sprawach istotnych dla rozwoju województwa, a w szczególności w sprawach polityki społecznej i gospodarczej oraz zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska, wojewoda współdziałał z organami gmin, z sejmikiem samorządowym oraz ze związkami i stowarzyszeniami gmin.

Wojewoda przedstawiał sejmikowi, nie rzadziej niż dwa razy w roku, ogólną informację o swojej działalności, w tym w szczególności o wykonywaniu nadzoru nad organami samorządu terytorialnego w województwie, przedstawiał także do zaopiniowania projekty wydawanych przez siebie aktów prawa miejscowego, z wyłączeniem rozporządzeń porządkowych⁸³. Wojewoda zapewniał współpracę podległych sobie jednostek z jednostkami samorządu terytorialnego, ich związkami, stowarzyszeniami oraz jednostkami organizacyjnymi rządowej administracji specjalnej⁸⁴.

⁸¹Zgodnie z art. 10 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej wojewoda jako przedstawiciel rządu: 1) określał, w dostosowaniu do miejscowych warunków, szczegółowe cele polityki Rządu na obszarze województwa oraz w zakresie i na zasadach przewidzianych ustawami - koordynował i kontrolował wykonanie wynikających stąd zadań, 2) organizował kontrolę wykonywania na obszarze województwa zadań administracji rządowej, określonych w ustawach, 3) zapewniał i koordynował współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia ludzi, zagrożen środowiska, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków, 4) przedstawiał pod obrady rządu projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa, 5) reprezentował rząd na uroczystościach państwowych i w trakcie przyjmowania wizyt oficjalnych składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych, 6) wykonywał i koordynował zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa wynikające z odrębnych przepisów, 7) współpracował z właściwymi organami innych państw w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej na zasadach określonych przez Ministra Spraw Zagranicznych.

⁸²Zob. art. 11 i art. 16e ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

⁸³Zob. art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1990 r. Nr 21, poz. 123).

⁸⁴Zob. art. 16 i 16a ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

W celu rozwiązywania problemów o zasięgu przekraczającym możliwości lub obszar województw wojewodowie, po zasięgnięciu opinii wojewódzkich sejmików samorządowych, mogli zawierać porozumienia międzywojewódzkie⁸⁵. Wojewoda wydawał również przepisy prawne powszechnie obowiązujące na obszarze województwa lub jego części, rozporządzeń w formie wykonawczych albo porządkowych⁸⁶, do jego kompetencji należało wydawanie również wojewódzkiego dziennika urzędowego.

Ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, do właściwości wojewodów przekazano określone w przepisach prawa zadania i kompetencje należące dotychczas do wojewódzkich rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej i o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego, jeżeli te zadania i kompetencje nie zostały przekazane, w odrębnych ustawach, organom samorządu terytorialnego lub innym organom⁸⁷.

Dopełnieniem pierwszego okresu funkcjonowania samorządowych gmin jako jednostek podziału terytorialnego dla wykonywania zadań administracji rządowej była ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r.⁸⁸, która w art. 69 wskazywała jedynie, iż wojewoda jest organem administracji rządowej i przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Wskazywało to jednoznacznie na niesprecyzowany kształt koncepcji regionalizacji kraju oraz na brak idei w jakim organie terenowym powinna skupiać się administracja rządowa, czy powinien być to wojewoda, czy kierownik urzędu rejonowego, czy może jakiś inny organ. Ówczesna pozycja wojewodów miała swoje uzasadnienie o tyle, że nie istniało województwo samorządowe, a województwo administracyjne miało stricte rządowy charakter i na jego czele stał wojewoda jako gospodarz w terenie, który wraz z sejmikiem samorządowym reprezentował województwo na zewnątrz. Jego pozycja nie była jednak już tak silna jak przed 1990 r., bowiem ustawa konstytucyjna z 1992 r. wyraźnie wskazywała, iż to samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego⁸⁹, natomiast pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego miała określić ustawa. Także powołanie nowych organów - nadzoru finansowego w postaci Regionalnej Izby Obrachunkowej⁹⁰ oraz Komisji Orzekającej⁹¹ i Kolegiów Odwoławczych⁹² zmieniało zakres kompetencji wojewodów.

⁸⁵ Zob. art. 19a ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1990 r. Nr 21, poz. 123).

⁸⁶ Zob. art. 20-25 ustawy z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

⁸⁷ Zob. art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1990 r. Nr 21, poz. 123).

⁸⁸ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

⁸⁹ Zob. art. 70 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

⁹⁰ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (Dz.U. z 1993 r. Nr 55, poz. 577

W zakresie swojej właściwości i kompetencji, wojewoda jako przedstawiciel rządu i reprezentant interesów państwa mógł organizować kontrolę zadań z zakresu administracji rządowej, określał w dostosowaniu do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu na obszarze województwa, koordynował współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, działających na obszarze województwa w zakresie zapobieganiu zagrożeniu życia i zdrowia ludzi, zagrożeń środowiska, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, ochrony praw obywatelskich, zapobiegania klęskom żywiołowym, zapobiegania zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków. Wojewoda koordynował również zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa na obszarze województwa, reprezentował rząd na uroczystościach państwowych oraz realizował inne zadania zlecone przez Radę Ministrów.

Mała Konstytucja z 1992 r. nie przypisywała wojewodom żadnych zadań szczególnych z zakresu dbania o rozwój województwa czy rozwoju jego zasobów, ponieważ już wówczas uzmysłowiano sobie, że administracyjny podział na 49 jednostek administracyjnych nie przystaje do wymogów czasu i że wojewoda w istocie nie jest gospodarzem w regionie, ale przedstawicielem Rady Ministrów i w jej imieniu Premiera.

III.1. Pozycja wojewody 1999 r.

Reforma wojewódzka z 1998 roku wywołała nie tylko wiele dyskusji, ale i protestów i konfliktów. Zabrakło jej jak się wydaje, co podkreśla J. Reguński - w refleksji nad tym czym ma być nowe województwo, dlaczego ma być duże i czym ma się różnić⁹³. Nie dotarło też do powszechnej świadomości, że wojewoda roku 1998 i 1999 to dwie całkowicie różne funkcje mimo, że tytuł pozostał ten sam.

Nową ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie określono, iż wojewoda jest:

- - przedstawicielem Rady Ministrów w województwie,
- - zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej,
- - organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego,
- - organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym,

z późn. zm.).

⁹¹ Art. 14 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (Dz.U. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) zmieniony przez art. 196 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) z dniem 1 lipca 2005 r.

⁹² Zob. art. 81 i 82 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

⁹³ J. Reguński, Samorządna Polska, Warszawa 2005, s. 165.

- reprezentantem skarbu państwa na zasadach określonych w odrębnych przepisach⁹⁴. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów⁹⁵ odpowiadał za wykonywanie polityki rządu⁹⁶.

Do kompetencji wojewody należało także wydawanie poleceń obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujących również organy jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda mógł również w szczególnie uzasadnionych przypadkach wstrzymać na czas określony czynności każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną. Natomiast organy administracji niezespółonej zobowiązane zostały do uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez nie, dla zapewnienia zgodności swoich działań z poleceniami wojewody i składania wojewodzie rocznych informacji ze swojej działalności na obszarze województwa. Ponadto do kompetencji wojewody należały wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej niezastrzeżone na rzecz innych organów oraz sprawowanie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, reprezentowanie Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia państwowego i wykonywanie innych uprawnień wynikających z reprezentowania Skarbu Państwa oraz wykonywania uprawnień i obowiązków organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych⁹⁷. Wojewoda, na wniosek starosty, zaopiniowany przez właściwego kierownika zespółonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej, mógł tworzyć, przekształcać i likwidować jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych

⁹⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

⁹⁵ Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiadał za wykonywanie polityki rządu, a w szczególności: 1) kontroluje wykonywanie przez organy zespółonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów, 2) kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej, 3) dostosowuje do miejscowych warunków szczególne cele polityki rządu oraz - w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach - koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań, 4) zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach, 5) dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, 6) reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych, 7) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw, 8) współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, 9) przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa, 10) wykonuje inne zadania przewidziane w ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

⁹⁶ Zob. art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872).

⁹⁷ Zob. art. 16 do 20 oraz art. 24-25, art. 26 pkt 1-3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872).

służb, inspekcji i straży, chyba że przepisy odrębne stanowiły inaczej. Wojewoda mógł powoływać i odwoływać kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, z wyjątkiem:

1. komendanta wojewódzkiego Policji, który był powoływany po zasięgnięciu opinii wojewody,
2. Komendanta Stołecznego Policji, który był powoływany po zasięgnięciu opinii wojewody oraz opinii Prezydenta m.st. Warszawy,
3. komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, który był powoływany za zgodą wojewody.

Wojewoda - jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej miał obowiązek, zgodnie z ustawą o administracji rządowej w województwie - kierowania i koordynowania jej działalności, zapewnienia warunków dla skutecznego jej działania oraz ponosił odpowiedzialność za rezultaty jej działania, bowiem zgodnie z art. 23 ust. 3 był on organem zespolonej administracji rządowej w województwie, a do jego kompetencji należały wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone na rzecz innych organów.

Kompetencja wojewody w tym zakresie uległa jednak przewartościowaniu w ten sposób, iż obok niego, na obszarze województwa funkcjonowały organy samorządu wojewódzkiego i województwo samorządowe, niezależny organ kontroli instancyjnej w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej rozstrzyganych w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych – samorządowe kolegium odwoławcze i państwowy organ nadzoru i kontroli w sprawach finansowych tj. Regionalna Izba Obrachunkowa. Posiadał on zatem swoją własną administrację zespoloną w jednym urzędzie i pod jednym kierownictwem - jako zwierzchnika zespolonej administracji rządowej. Natomiast administracja niezespolona podlegała poszczególnym ministrom i niepodporządkowaniu wojewodzie, zobowiązana została do uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez tą administrację na obszarze województwa na podstawie odrębnych ustaw oraz do zapewnienia zgodności swoich działań z poleceniami wojewody i do składania wojewodzie informacji rocznych o swojej działalności, a na jego żądanie także bieżących wyjaśnień o swoim działaniu na obszarze województwa⁹⁸. Uprawnienia wojewody nie niweczyły uprawnień ministrów, którym podlegały organy administracji niezespolonej⁹⁹. Stwarzało to jednak wrażenie dwuwładzy w województwach i powodowało dość silną krytykę pozostawienia wojewodom dużej ilości zadań publicznych do realizacji, w nowo powstałych województwach, za rozwój których odpowiedzialni mieli być przecież marszałkowie. Nikt jednak nie

⁹⁸ Zob. art. 18 do 21 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 80, poz. 872).

⁹⁹ Zob. załącznik do ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, w którym wymieniono 16 organów administracji niezespolonej, np. dyrektorów urzędów morskich, dyrektorów urzędów statystycznych, państwowych inspektorów sanitarnych, wojskowych komendantów uzupełnień, naczelników urzędów skarbowych, naczelników obwodowych urzędów miar, itd.

kwestionował roli wojewody i administracji rządowej, w takich kwestiach jest nadzór, kontrola czy też funkcje w zakresie koordynacji zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa czy też koordynacji działań jednostek administracji rządowej i samorządu terytorialnego w sytuacji zagrożeń życia, zdrowia, mienia, porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa czy przeciwdziałania innym nadzwyczajnym zagrożeniom jak też funkcji reprezentanta Rady Ministrów i Premiera w województwie.

III.2. Wnioski

Pozycja ustrojowa i kompetencyjna wojewody ulegała ewolucji, począwszy od dwudziestolecia międzywojennego, gdzie wojewoda stał na czele województwa, powoływany był przez Prezydenta, a do pomocy miał wybieralny wydział wojewódzki, przedkładał wnioski i projekty ustawodawcze, miał prawo znosić uchwały i akty prawa miejscowego podlegające sankcji Prezydenta oraz uchwały wydziałów wojewódzkich sprzeczne z prawem. Wojewoda pozostawał gospodarzem w regionie odpowiedzialnym za jego rozwój i koordynację działań wszystkich administracji, samorządów terytorialnych i zawodowych, przemysłu, sprawującym nadzór i kontrolę nad związkami komunalnymi, pozostawał również organem kontroli następczej i organem wyższego stopnia w sytuacjach wskazanych w ustawie, co usankcjonowało rozporządzenie z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. W latach 1928-1939 nie udało się wprowadzić jednolitego trójszczeblowego samorządu na obszarze całego państwa, zaowocowało to utrzymaniem pozycji wojewody jako nie tylko przedstawiciela rządu ale i organu władzy i administracji oraz gospodarza w województwie (regionie). Po drugiej wojnie światowej mieliśmy do czynienia z tendencją odwrotną, najpierw wojewodę poddano nadzorowi politycznemu i systemowi wybieralności ustanowionemu przez Rady Narodowe, aby ostatecznie w 1950 r., na mocy ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej znieść urzędy wojewódzkie i instytucje wojewodów, na rzecz organów terenowej jednolitej władzy państwowej w postaci Rad Narodowych. Zapewne o organie tym zapomnianoby gdyby nie przyspieszona industrializacja kraju w latach 70-tych, która zaowocowała wprowadzeniem drugiego szczebla podziału administracyjnego w postaci województw, będących jednak tylko obszarami administracyjnymi wtłoczonymi w system centralnego planowania i centralnego zarządu. Dla sprawnego prowadzenia dystrybucji w terenie i wykonywania poleceń rządu powrócono do koncepcji wojewody - przede wszystkim jako przedstawiciela rządu oraz organu wykonawczego Wojewódzkiej Rady Narodowej stąd też rozporządzenie z 1979 r. w sprawie statusu wojewody przypisywało mu wiele zadań merytorycznych, pełnił on rolę, możnaby rzec zarządu i organu wykonawczego Rady Narodowej.

Kiedy w Polsce, w 1990 r. reaktywowano samorząd terytorialny na szczeblu gminnym zdawano sobie sprawę, iż samodzielność ustrojowa, zadaniowa i finansowa gmin nie pozwala na czynienie z wojewody „super organu”, gdyż po pierwsze samorzady terytorialne wojewodzie nie podlegały ani kompetencyjnie ani hierarchicznie ani też wojewoda nie miał decydować o sprawach finansowych tych ostatnich. Pozostawiono wojewodzie kompetencje w zakresie występowania jako przedstawiciel Rady Ministrów w terenie, pozostawiono mu także znaczną część zadań merytorycznych, o czym świadczą przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji organów administracji terenowej¹⁰⁰, w której przekazano znaczną część zadań merytorycznych - z właściwości wojewodów do właściwości marszałka oraz starostów. Jednakże w III RP pozycja wojewody nie była już tak silna jak przed wojną, powoływany był bowiem przez Premiera, nie miał prawa ingerencji, poza nadzorem i kontrolą instancyjną w sprawy zadań samorządnych gmin, nie posiadał już prawa przedkładania wniosków uchwałodawczych, był jedynie organem nadzoru w sprawach ogólnych, gdyż nadzór finansowy przypisano Regionalnym Izbom Obrachunkowym, nie posiadał też prawa zawieszania wykonania uchwał organów stanowiących i wykonawczych gmin na czas nieoznaczony, a jego rola jako organu nadzoru i kontroli instancyjnej podlegała już kontroli Sądu Administracyjnego zaś kontrolę instancyjną w zakresie zadań własnych finansowanych z dochodów własnych gmin powierzono kolegiom odwoławczym, ograniczając tym samym tę kompetencję wojewodów.

Niewątpliwie natomiast wojewodowie koordynowali działania administracji z punktu widzenia porządku i bezpieczeństwa państwa, ochrony życia i zdrowia obywateli, porządku publicznego, obronności, zachowania praw obywatelskich, przeciwdziałania zagrożeniom i klęskom żywiołowym, reprezentowali Radę Ministrów w terenie i interesy Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia państwowego oraz stanowili organy nadzoru w sprawach poza finansowych, a także wykonywali, poprzez domniemanie ustanowione w ustawie z 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej wszystkie zadania rządowe niezastrzeżone na rzecz innych organów. Sytuacja ta trwała do reformy podziału terytorialnego państwa – w roku 1998.

Jak podkreśla słusznie J. Reguński¹⁰¹ i M. Kulesza¹⁰² - reforma z 1998 r. ustanowiła w województwach dwie administracje: administrację wojewodów jako przedstawicieli rządu odpowiedzialnych za realizację zadań należących do państwa i samorządne, pochodzące z wyboru władze wojewódzkie odpowiedzialne za rozwój regionu. Rozwiązanie to było tym trudniejsze, że w Polsce dotąd nie stosowane,

¹⁰⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462.

¹⁰¹ J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 165.

¹⁰² M. Kulesza, *Wykład inauguracyjny, Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej*, Zielona Góra 2003, s. 19.

a ponadto o ile wojewoda miał długą tradycję ustrojową o tyle samorząd województwa i marszałek stanowili swoiste *novum*.

Teoretyczny podział kompetencji pomiędzy te organy był prosty. Wojewoda zgodnie z nim - był przedstawicielem rządu i szefem administracji rządowej, odpowiedzialnym za realizację zadań państwa a marszałek odpowiadał za rozwój województwa i realizację interesów regionalnych. Jednocześnie jednak - recypowanie na polski grunt prawny - zasad zawartych w EKST¹⁰³ i idei wynikającej z EKSR¹⁰⁴ wskazywało, iż zgodnie z zasadą pomocniczości państwo, a więc również jego przedstawiciele w województwie (utożsamiani z osobą wojewody) powinni zajmować się tylko tymi zadaniami i sprawami, które nie mogą być załatwione w ramach (województwa) regionu. Równocześnie wojewoda nadal pozostawał przedstawicielem Rady Ministrów i Premiera w województwie, zgodnie z ustawą o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r., pozostawał również organem nadzoru ale w ograniczonym zakresie, gdyż Konstytucja z 1997 r. stanowiła, iż organami nadzoru są wojewoda i Prezes Rady Ministrów, a w zakresie spraw finansowych Regionalne Izby Obrachunkowe¹⁰⁵. Wojewodzie powierzona została również kontrola instancyjna ale tylko w ograniczonym zakresie z domniemaniem właściwości jej wykonywania od 1 stycznia 1999 r. na rzecz Samorządowego Kolegium Odwoławczego (na rzecz wojewody tylko gdy przepis szczególny tak stanowił). Wojewoda zachowywał również uprawnienia szefa zespolonej administracji wojewódzkiej, zespolonej w jednym urzędzie i pod jego kierownictwem oraz uprawnienia koordynatora działań administracji niezespolonej podległej bezpośrednio ministrom. Zachowywał również uprawnienia przedstawiciela Skarbu Państwa w regionie, odpowiedzialnego za mienie państwowe i koordynującego działania administracji w województwie jak również uprawnienia kontrolne w zakresie zadań rządowych przekazanych 3 szczeblom samorządu. Zachowywał również uprawnienia do stanowienia, w ograniczonym zakresie - przepisów obowiązujących na obszarze województwa. Przypisane mu zostały również funkcje w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz realizacji celów polityki rządu w województwie.

Na tle ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie można sformułować wniosek, że dzisiejsza pozycja wojewody, po niemalże 80 latach od ogłoszenia rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, zbliża wojewodę do modelu ukształtowanego w tym rozporządzeniu, na podstawie którego wojewoda pozostawał organem skupionym na trzech podstawowych rolach: przedstawiciela rady ministrów, organu koordynującego, kontrolnego współdziałającego i reprezentującego interesy i poli-

¹⁰³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasbourgu z dnia 15 października 1985 r. Ratyfikowana 1 marca 1994 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 607).

¹⁰⁴ Dnia 5 czerwca 1997 roku na posiedzeniu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy została przyjęta Europejska Karta Samorządu Regionalnego (karta nie została ratyfikowana przez Polskę).

¹⁰⁵ Zob. art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

tykę rządu w województwie oraz organu stojącego na czele administracji zespolonej i sprawującego w ograniczonym zakresie nadzór i kontrolę instancyjną oraz reprezentującego interesy skarbu państwa. Stanowisko to pozostaje w zgodzie z duchem i literą Konstytucji RP, zgodnie z którą przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda¹⁰⁶. Wojewoda nie stoi już na czele województwa, nie odpowiada za jego rozwój, ale reprezentuje rząd i sferę zadań rządowych, mając do pomocy, zgodnie z art. 153 Konstytucji RP rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny oraz zawodowy korpus służby cywilnej. Trzeba więc zadać pytanie, które traktują jako wniosek *de lege ferenda* jak powinna przedstawiać się koncepcja ustrojowa jak też rola wojewody w regionie po utworzeniu województwa samorządowego a szczególnie po zmianach jakie przyniosła ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.

IV. Wnioski *de lege ferenda*

Podstawową kwestią jest rozważenie kim wojewoda jest dzisiaj, ustrojowo i kompetencyjne, a kim być powinien. Wojewoda może być profesjonalnym a partyjnym urzędnikiem reprezentującym premiera i interesy państwa. Może być też politykiem delegowanym przez Premiera do reprezentowania go w regionie i wreszcie może być reprezentantem regionalnych struktur rządzących, czuwającym nad tym, aby realizowana była polityka partii¹⁰⁷.

Pierwszy wariant to francuski model prefekta, któremu towarzyszy profesjonalny korpus urzędniczy, służący każdemu kolejnemu rządowi, niezależnie od jego orientacji politycznej, którego podstawowym zadaniem jest reprezentacja rządów w terenie, koordynacja działań wszystkich administracji i nadzór nad działaniem w sposób zgodny z prawem wszystkich rodzajów administracji terenowej.

Drugi wariant opiera się na założeniu, że realizacja polityki rządu wymaga aby wojewoda był politykiem delegowanym przez Premiera i reprezentującym jego osobę w regionie.

Trzeci wariant - to mianowanie wojewodów spośród lokalnych elit partii rządzących, nie reprezentujących interesy państwa, ale interes partii rządzącej.

Dzisiejszy sposób obsadzania wojewodów, gdy nie jest to funkcja pochodząca z wyboru, czyni z tego organu - organ polityczny, podczas gdy powinien to być reprezentant państwa w terenie, urzędnik państwowy, a nie polityk. Politykiem i decydemtem powinien być marszałek odpowiedzialny za rozwój regionu. Równocześnie potrzeba zmiany mentalności społecznej, aby uzmysłwić nie tylko wojewodom ale i politykom, że duch nowych czasów wymaga aby wojewoda przestał być reprezentantem województwa i aby był nim marszałek. Jedno jest w tym

¹⁰⁶ Zob. art. 152 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

¹⁰⁷ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 165 i n.

wszystkim niezaprzeczalne, musi istnieć silny region samodzielny mający własne władze i realizujący spójną zharmonizowaną politykę regionalną. Nasze województwa samorządowe mogą tę rolę spełnić¹⁰⁸. Wymaga to istotnych zmian prawnych ale także socjotechnicznych zabiegów i kampanii społecznej wzmocniającej pozycję marszałka jako gospodarza w regionie. W tym zakresie można oprzeć się o rozwiązania wynikające z doświadczeń przedwojennych, gdzie wojewoda był przedstawicielem rządu, szefem administracji spraw wewnętrznych oraz sprawował ogólny nadzór i uzgadniał działalność całej administracji na obszarze województwa, sprawował ogólny nadzór nad działalnością funkcjonariuszy państwowych z punktu widzenia stanowiska bezpieczeństwa, spokoju publicznego oraz uzgadniał działalność administracji cywilnej i interesów gospodarczych województwa z potrzebami obrony państwa¹⁰⁹. Natomiast wojewoda nie powinien zajmować się realizacją zadań merytorycznych, nie chodzi jednak o to, aby wskutek zmian legislacyjnych doprowadzić do ograniczenia kompetencji wojewody i urzędów wojewódzkich lecz aby wyraźnie oddzielić sferę zadań rządowych w regionie, tj. koordynację, nadzór, kontrolę następczą i instancyjną, uzgadnianie i reprezentację interesów skarbu państwa oraz sferę obronności i bezpieczeństwa (za którą powinien odpowiadać wojewoda) od sfery zadań merytorycznych związanych z rozwojem i dynamiką zmian w regionie (za które odpowiadać powinien marszałek).

Chodzi także o to aby wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w terenie, pozostawał sprawnym, apolitycznym urzędnikiem spełniającym powierzone mu zadania w sposób rzetelny i zgodny z zaleceniami rządu i kierunkiem jego polityki. Istotnym elementem w polityce regionalnej – jest rola wojewody jako organu koordynującego współdziałanie różnych administracji, kontrolującego, monitorującego i wdrażającego pewne działania czy instrumenty, ale nie odpowiedzialnego za zadania i politykę regionalną. W tym celu gospodarz regionu (województwa) winien być akceptowalny przez większość i pochodzącym z wyboru obywateli. Jednakże aby do tego doprowadzić należałoby rozważyć dalszą decentralizację, polegającą na przesunięciu do wojewody zadań, które dziś pozostają w gestii Premiera, czy też Parlamentu w zakresie powoływania komisarza rządowego, (rozwiązywania organów stanowiących czy zarządzających j.s.t., wprowadzania procedur sanacyjnych czy podejmowania działań w sytuacjach szczególnych zagrożenia realizacji zadań publicznych). Nie ma bowiem sensu aby wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie był nim tylko iluzorycznie albo pełnił wyłącznie funkcje polityczne konkurując o wpływy polityczne z marszałkiem, lecz aby rzeczywiście wykonywał w imieniu Premiera konkretne zadania, ale nie o charakterze regionalnym lecz takie, które z mocy uprawnień nadzorczych, kontrolnych czy koordyna-

¹⁰⁸ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 171. Zob. też Z. Leoński i Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*, Zielona Góra 2004, s. 127-129.

¹⁰⁹ Zob. art. 7 do 10 rozporządzenia Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji publicznej (Dz.U. Nr 11, poz. 86).

cyjnych przypisane są dziś Premierowi. Podzielając stanowisko J. Regulskiego - najbardziej optymalnym byłoby uczynienie z wojewody, u progu XXI wieku polskiego odpowiednika francuskiego prefekta, który jest przedstawicielem każdego kolejnego rządu w departamencie (odpowiednik naszego województwa) bez względu na jego opcję polityczną, bowiem prefekt dysponując apolitycznym korpusem urzędniczym może doskonale spełniać tę funkcję i równie dobrze może ją spełniać nasz wojewoda wyposażony przecież w zawodowy nieapolityczny korpus służby cywilnej. Wymaga to nie tylko zmian ustawowych ale również mentalnych i społecznych, a nade wszystko „okrzepnięcia” idei województwa samorządowego i co najważniejsze, przekonania samych mieszkańców do tej idei tak by utożsamiali się z regionem i jego interesami, a nie z wojewodą jako każdorazowym przedstawicielem rządu - ale do tego potrzeba nie tylko czasu.

DAS AMT DES WOIWODEN IN POLEN

Zusammenfassung

Der Beitrag schildert den Evolutionsprozess des WoiwodenAmtes als Vorgesetzter der staatlichen Verwaltung im Bezirk.
