

Monika CHLIPALA

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Pozycja ustrojowa wojewody

1. Wprowadzenie

W obowiązującym stanie prawnym wojewoda – obok organów samorządu gminnego i województwa (regionalnego) – jest tym organem administracji publicznej w terenie, któremu miejsce w ustroju administracji gwarantuje konstytucja. Regulacje konstytucyjne odnoszące się do wojewody są wprowadzone szczerunkowe, wskazując tylko, że jest on przedstawicielem Rady Ministrów województwie, niemniej jednak umiejscowienie wojewody w systemie administracji publicznej już na poziomie ustawy zasadniczej powoduje, że nie jest kwestionowana zasadność funkcjonowania tego organu, a jedynie przedmiotem rozważań pozostaje zakres jego zadań i kompetencji.

Reforma administracyjna, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., miała na celu określić nowy kształt ustrojowy administracji publicznej w terenie. Obok istotnych przekształceń po stronie administracji samorządowej, w tym ustanowienia samorządu na poziomie powiatów i województw, znaczna część wprowadzonych rozwiązań prawnych odnosiła się do terenowej administracji rządowej. Organem, wokół którego koncentrowały się zasadnicze zmiany w tej administracji, był wojewoda.

Analizując pozycję ustrojową wojewody w obecnym jej kształcie prawnym, należy pamiętać, że w sposób zasadniczy zdefiniowała ją właśnie wspomniana reforma, jednak przyjęte wówczas regulacje zostały ponownie poddane modyfikacji. W miejsce obowiązującej od 1 stycznia 1999 r. podstawowej dla omawianej problematyki ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie została uchwalona ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i admi-

nistracji rządowej w województwie, która obowiązuje od 1 kwietnia 2009 r.¹ (dalej: u.w.a.rz.).

Powołana ustawa w zakresie ustrojowego kształtu wojewody nie wprowadziła zmian zasadniczych, tzn. takich, które niwelowałyby podstawowe zasady przyjęte w wyniku reformy z 1999 r., czyli przede wszystkim zasadę zespolenia – jako podstawę organizacji administracji rządowej w województwie. Już po wejściu w życie wspomnianej reformy wskazywano, że jej założenia nie zostały w pełni osiągnięte. W literaturze przedmiotu poddawano słusznej krytyce osłabienie koncepcji zespolenia i funkcji wojewody jako zwierzchnika administracji zespolonej². Obowiązująca ustawa ustrojowa pogłębia ten stan, co powoduje, że odpowiedź na pytanie o podstawową zasadę organizacji administracji rządowej w województwie nie jest jednoznaczna. W sferze deklaratywnej ustawodawca przyznaje pierwszeństwo zasadzie zespolenia, jednak rozwiązania przepisów prawa materialnego świadczą o zawężaniu tej koncepcji poprzez ograniczenie uprawnień wojewody względem kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży.

Wyznaczenie pozycji organu w systemie administracji jest zadaniem przepisów ustawy ustrojowej. Omawiana ustawa nie w pełni czyni zadość temu wymogowi, bowiem w oparciu o jej przepisy nie jest możliwe określenie istoty niektórych funkcji, w tym przede wszystkim zwierzchnika administracji zespolonej. Na podstawie przepisu art. 3 u.w.a.rz. można wyodrębnić następujące funkcje wojewody:

- 1) przedstawiciel Rady Ministrów w województwie,
- 2) zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie,
- 3) organ rządowej administracji zespolonej w województwie,
- 4) organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków,
- 5) organ administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji,
- 6) reprezentant Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach,
- 7) organ wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego,
- 8) organ powołany do wykonywania zadań w stanach nadzwyczajnych.

¹ Dz. U. 2009, nr 31, poz. 206.

² Por. m.in.: M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12; M. Mączyński [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 43.

Przepis ten nie ma charakteru enumeratywnego wskazania funkcji wojewody, bowiem w oparciu o kolejne przepisy ustawy można jeszcze wskazać: funkcję kontrolną oraz funkcję prawodawczą.

Różnorodność funkcji przypisanych wojewodzie skłania do próby ich systematyzacji. Jako kryterium klasyfikacji można przyjąć stopień samodzielności wojewody w wykonywaniu powierzonych mu zadań. W grupie tej znajdują się:

- 1) zadania, których realizacja wymaga pełnego podporządkowania wojewody wobec organów naczelnych, np. funkcja przedstawiciela Rady Ministrów w województwie;
- 2) zadania w realizacji których zależność wojewody wobec organów administracji centralnej jest określona w przepisach prawa, np. funkcja zwierzchnika administracji zespolonej, prawodawcza, kontrolna;
- 3) zadania w wykonywaniu których wojewoda nie jest podporządkowany administracji centralnej, np. rola wojewody jako organu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Zaproponowany podział nie ma charakteru zupełnego, stanowi jedynie ilustrację faktu, że funkcje powierzone wojewodzie są zróżnicowane pod względem przedmiotowym.

2. Wojewoda jako organ administracji scentralizowanej

Centralizacja i dekoncentracja administracji rządowej powoduje, że miejsce wojewody w ustroju tej administracji może być rozpatrywane z punktu widzenia administracji centralnej – wówczas wojewoda jest organem terenowym podporządkowanym organom naczelnym i centralnym, oraz z punktu widzenia administracji terenowej, gdzie jest on podstawowym organem administracji rządowej.

Stosunek wojewody względem organów administracji centralnej jest typowym układem hierarchicznego podporządkowania i obejmuje zależność osobową oraz służbową. Przejawem tej pierwszej jest kompetencja Prezesa Rady Ministrów do powoływania i odwoływania wojewody na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W ustawie ustrojowej uregulowano wymogi, które musi spełniać osoba powołana na stanowisko wojewody. Zgodnie z jej art. 6 ust. 2, na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która:

- 1) posiada obywatelstwo polskie,
- 2) posiada tytuł zawodowy magistra lub tytuł równorzędny,
- 3) posiada 3-letni staż pracy w zakresie kierowania zespołami ludzkimi,
- 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- 5) korzysta z pełni praw publicznych,
- 6) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Normując zależność służbową wojewody wobec organów administracji centralnej, ustawodawca wskazał podmioty tej administracji uprawnione do wpływania na działalność wojewody oraz – w bardzo ograniczonym zakresie – środki

tego oddziaływania. Zgodnie z ustawą organami tymi są: Prezes Rady Ministrów, minister właściwy do spraw administracji publicznej, właściwi ministrowie, centralne organy administracji rządowej. Katalog ten obejmuje zatem wszystkie podmioty administracji centralnej. Obowiązująca ustawa ustrojowa, w przeciwieństwie do poprzedniej, wymienia także centralne organy administracji rządowej.

Uprawnienia każdego z wymienionych organów są zróżnicowane ze względu na stopień zależności wojewody w stosunku do nich. Najszerszym zakresem środków dysponuje Prezes Rady Ministrów. Organ ten:

- 1) kieruje działalnością wojewody, w szczególności: wydaje w tym zakresie wytyczne i polecenia, żąda przekazania sprawozdań z działalności wojewody, dokonuje okresowej oceny jego pracy. Formuła kierowania działalnością wojewody przez Prezesa Rady Ministrów jest bardzo pojemna, ustawowe wyliczenie uprawnień, które się na nią składają, ma charakter jedynie egzemplifikacyjny. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wytyczne i polecenia Prezesa Rady Ministrów mogą dotyczyć wszystkich spraw objętych zakresem działania wojewody³;
- 2) sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów.

Ustawodawca przyznaje Prezesowi Rady Ministrów możliwość kierowania i nadzorowania działalności wojewody. Dualizm ten występował także w poprzedniej ustawie ustrojowej i był przedmiotem krytyki w doktrynie. Uwagi krytyczne w tym zakresie zostały zgłoszone także w opinii do projektu ustawy. J. Jagielski wskazał, że „w rozwiązaniu dotyczącym relacji Prezes Rady Ministrów – wojewoda należałoby poprzestać na formule kierowania, a jeżeli już chce się wprowadzić do tych relacji także formułę nadzoru jako łagodniejszą postać zależności, to niezbędne jest określenie obszaru oddziaływania w postaci nadzoru (a nie kierownictwa) i przede wszystkim wskazania środków prawnych w zakresie tego nadzoru”⁴.

W odniesieniu do powyższych uprawnień Prezesa Rady Ministrów ustawodawca nie traktuje ich jako należących do wyłącznej właściwości tego organu. Prezes Rady Ministrów może upoważnić ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wykonywania, w jego imieniu, przysługujących mu wobec wojewody uprawnień. Ustawa ogranicza zakres dopuszczalnej dekoncentracji wewnętrznej, przyjmując, iż nie może ona obejmować powoływania i odwoływania wojewody oraz rozstrzygania sporów między wojewodą a członkiem Rady Ministrów lub centralnym organem administracji rządowej.

³ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 330.

⁴ Opinia prawna do projektu ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz do ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie sporządzona na zlecenie Biura Analiz Sejmowych; <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1072>.

Spośród wymienionych wyżej funkcji wojewody podporządkowanie Prezesowi Rady Ministrów w najszerszym stopniu wyraża się w funkcji przedstawiciela Rady Ministrów w województwie. Ustawodawca wskazuje uprawnienia i obowiązki, które składają się na tę rolę wojewody, jednak wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego⁵. Można zauważyć, że obowiązująca ustawa ustrojowa wyraźnie eksponuje tę funkcję wojewody, bowiem jej rozdział 2 jest zatytułowany „Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów”. Nowymi regulacjami w tym zakresie są: art. 23 ust. 2 u.w.a.rz., zgodnie z którym wojewoda jest informowany o służbowym pobycie członków Rady Ministrów w województwie, oraz art. 24 u.w.a.rz., który stanowi, że wojewoda reprezentuje w swoich wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów.

Organem naczelnym, który obok Prezesa Rady Ministrów został wyposażony w kompetencje nadzorcze względem wojewody, jest minister właściwy do spraw administracji publicznej. Ustawodawca w sposób ogólny wskazuje, że organ ten sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności. Z brzmienia przepisu należy wnioskować, że zakres przedmiotowy nadzoru ministra obejmuje całą działalność wojewody.

Uprawnienia poszczególnych ministrów wobec wojewody nie zostały w ustawie ustrojowej ujęte nawet w sposób ogólny. Ustawodawca posłużył się

⁵ Zgodnie z art. 22 i 23 u.w.a.rz. jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności:

- 1) dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań;
- 2) zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie 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 odrębnych ustawach;
- 3) dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy;
- 4) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw;
- 5) przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;
- 6) wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów;
- 7) reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w czasie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych;
- 8) współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych, na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

techniką odsyłającą, przyjmując, że właściwy minister wykonuje swoje uprawnienia wobec wojewody w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Do wskazania zatem charakteru tych uprawnień ministrów wobec wojewody niezbędna jest analiza ustaw prawa materialnego.

Wojewoda jest obowiązany do udzielania właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej, w wyznaczonym terminie, żądanych przez niego informacji i wyjaśnień. W odniesieniu do tego obowiązku wojewody J. Jagielski w opinii do projektu ustawy trafnie wskazał na konieczność doprecyzowania, jakie informacje i wyjaśnienia ma przedkładać wojewoda. Ponadto, w opinii tego autora, „problematyczne wydaje się zrównanie w zakresie możliwości żądania informacji i wyjaśnień ministra oraz centralnego organu administracji rządowej. O ile uprawnienia ministra można łączyć z jego nadzorem nad wojewodą, o tyle organ centralny wyłączony jest zupełnie z tego układu nadzorczego”⁶.

3. Zadania i kompetencje wojewody w województwie

Pozycję wojewody w województwie wyznaczają przede wszystkim jego kompetencje jako organu rządowej administracji zespolonej, którymi dysponuje względem organów administracji rządowej w terenie (zespolonej i niezespolonej), oraz uprawnienia posiadane wobec podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, w tym zwłaszcza organów jednostek samorządu terytorialnego⁷.

Obowiązująca ustawa ustrojowa potwierdza, że wojewoda jest podstawowym organem administracji rządowej w województwie, przyjmując, że do jego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. J. Jagielski wskazuje, że „domniemanie właściwości wojewody w sprawach administracji rządowej winno rozciągać się również na tę sferę administracji rządowej, którą wykonuje w województwie administracja samorządowa”⁸.

⁶ Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1072>.

⁷ Zgodnie z art. 2 u.w.a.rz. zadania administracji rządowej w województwie wykonują: 1) wojewoda; 2) organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży; 3) organy niezespolonej administracji rządowej; 4) jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia; 5) starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw; 6) inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw.

⁸ Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1072>.

Na szczególny status tego organu, w porównaniu z innymi organami administracji rządowej działającymi w terenie, składa się przyznanie wojewodzie funkcji zwierzchnika administracji zespolonej w województwie. Zgodnie z art. 51 u.w.a.rz., wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie: 1) kieruje nią i koordynuje jej działalność, 2) kontroluje jej działalność, 3) zapewnia warunki skutecznego jej działania, 4) ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Ogólne określenie części składowych zwierzchnictwa wojewody nie zostało w przepisach ustawy ustrojowej uszczegółowione, poza regulacjami odnoszącymi się do kontroli wojewody (należy jednak pamiętać, że kompetencje kontrolne nie zostały przypisane wojewodzie z racji zwierzchnictwa wobec administracji zespolonej, bowiem są one wykonywane także w stosunku do innych organów – administracji niezespolonej i jednostek samorządu terytorialnego).

Na podstawie obecnego kształtu zespolenia można przyjąć, że pozycja wojewody jako zwierzchnika administracji zespolonej ma charakter coraz bardziej symboliczny. Ustawodawca zrezygnował w omawianej ustawie z rozwinięcia i „pogłębienia” zasady zespolenia. Wprawdzie w uzasadnieniu do projektu omawianej ustawy przyjęto, że w strukturze administracji rządowej w województwie ma dominować administracja zespolona, której zwierzchnikiem jest wojewoda, jednak przepisy ustawy ograniczają jego rolę w tym zakresie.

W ramach zespolenia wymienia się przede wszystkim zespolenie organizacyjne, osobowe i kompetencyjne⁹. W poprzedniej ustawie ustrojowej stopień ich występowania był zróżnicowany. Nie brakowało uwag krytycznych dotyczących niepełnego zespolenia organizacyjnego, ograniczenia zespolenia osobowego. Uchwalenie nowej ustawy, przy pozostawieniu zespolenia jako podstawy organizacji administracji rządowej w województwie, mogło zostać wykorzystane przez ustawodawcę do poprawienia poprzednich rozwiązań. Analiza przepisów ustawy pozwala wnioskować, że nadal koncepcja zespolenia występuje przede wszystkim w sferze deklaratywnej.

W odniesieniu do zespolenia organizacyjnego obowiązująca ustawa nie wprowadza zmian, przyjmując, że organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej (art. 53 ust. 1 u.w.a.rz.). Oznacza to, że ustawodawca potwierdził, iż zasadą jest zespolenie organizacyjne, z możliwością wystąpienia licznych wyjątków, które w praktyce nie pozwalają przyjąć, że ten aspekt zespolenia rzeczywiście występuje. Nadal zewnętrznym przejawem traktowania administracji zespolonej jako organizacyjnej całości pozostaje statut urzędu wojewódzkiego (art. 53 ust. 2 u.w.a.rz.).

Wojewoda jest także uprawniony do zatwierdzania regulaminów organizacyjnych aparatów pomocniczych kierowników zespolonych służb, inspekcji

⁹ Por. m.in.: J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.

i straży, jednak nie stanowią one części regulaminu organizacyjnego urzędu wojewódzkiego. Ustawa nie określa, jak należy postąpić w przypadku niezatwierdzenia przez wojewodę regulaminów organizacyjnych aparatów pomocniczych kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży. Na gruncie ustawy o administracji rządowej, w województwie w takiej sytuacji kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich mogli wystąpić do właściwego ministra o wszczęcie przez niego sporu z wojewodą.

W stosunku do zespolenia osobowego ustawodawca zrezygnował z przyjęcia ogólnego przepisu przyznającego wojewodzie kompetencję do powoływania i odwoływania kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży. Zgodnie z art. 52 u.w.a.rz., tryb powoływania i odwoływania organów rządowej administracji zespolonej w województwie określają odrębne ustawy. W ustawach szczególnych, dotyczących poszczególnych kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, ujednolicono zasady ich powoływania i odwoływania¹⁰. Zgodnie z nimi, powoływanie i odwoływanie tych organów następuje przez wojewodę za zgodą właściwych organów naczelnych lub centralnych.

Niewątpliwie ujednolicenie procedury powoływania i odwoływania kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży jest rozwiązaniem właściwym. W poprzednim stanie prawnym w tym obszarze miało miejsce nieuzasadnione zróżnicowanie. W odniesieniu do niektórych organów ich powoływanie lub odwoływanie następowało po zasięgnięciu opinii wojewody, w uzgodnieniu z wojewodą, przez wojewodę za zgodą właściwego organu. O ile zatem nie budzi wątpliwości przyjęcie wspólnej reguły, o tyle jej treść – tak, bowiem zmierza do osłabienia zespolenia osobowego. Kompetencja wojewody do powoływania i odwoływania kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży doznaje istotnego ograniczenia poprzez nałożenie obowiązku uzyskania zgody właściwego organu na powołanie (odwołanie) określonej osoby. W pracach nad obowiązującą ustawą ustrojową przedstawiciel strony rządowej potwierdził, że pod pojęciem „zgody” należy rozumieć akceptację. Oznacza to, że wojewoda nie może powołać i odwołać kierownika wojewódzkiej służby, inspekcji, straży bez pozytywnej woli organu nadrzędnego co do danego kandydata. Wynika z tego, że dwa organy muszą się ze sobą zgodzić¹¹.

Ustawodawca zrezygnował z zespolenia kompetencyjnego. Poprzednio przyjmowano, że kierownicy wojewódzkich zespolonych służb, inspekcji i straży co do zasady działają w imieniu wojewody, a w imieniu własnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią. Odstąpienie od tej formuły zespolenia oznacza,

¹⁰ Por. przepisy zmieniające zawarte w art. 65–77 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

¹¹ Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 3 grudnia 2008 r. dotyczącego rządowego projektu ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie; <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/ASW-87>

że kierownicy wojewódzkich służb, inspekcji i straży w zakresie ustawowo przekazanych im zadań zawsze działają w imieniu własnym, a nie w imieniu wojewody. Potwierdzeniem tego jest także przyjęcie, że kierownicy wojewódzkich służb, inspekcji i straży są – tak jak wojewoda – organami rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 2 pkt 2 u.w.a.rz.).

Wojewoda posiada także określone kompetencje względem organów administracji niezespolonej. Mają one jednak charakter ograniczony, bowiem coraz bardziej w funkcjonowaniu administracji niezespolonej widoczne jest jej „uniezależnianie” od wojewody jako podstawowego organu administracji rządowej w terenie. Obowiązująca ustawa w kwestii powoływania i odwoływania organów administracji niezespolonej w całości odsyła do ustaw odrębnych (art. 56 ust. 2 u.w.a.rz.). Zatem ewentualny udział wojewody w tej procedurze zależy wyłącznie od regulacji ustaw szczególnych. W poprzednim stanie prawnym co do zasady funkcjonowało rozwiązanie analogiczne, z tą różnicą, że w ustawie ustrojowej przyjęto regułę, iż powoływanie i odwoływanie organów administracji niezespolonej następuje na wniosek właściwego miejscowo wojewody albo po uzyskaniu uprzednio jego zgody, chyba że ustawa stanowi inaczej. Takie rozwiązanie wskazywało, że udział wojewody w powoływaniu (odwoływaniu) organów administracji niezespolonej jest zasadą, a wszelkie odmienności należy interpretować jako wyjątki od przyjętej reguły.

Poza dopuszczalnym udziałem wojewody w procesie powoływania i odwoływania organów administracji niezespolonej można wskazać jeszcze dwa obszary oddziaływania wojewody na tę część administracji rządowej w terenie.

Organy administracji niezespolonej są zobowiązane do:

- 1) uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowionych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych,
- 2) składania wojewodzie rocznych informacji o swojej działalności w województwie, do końca lutego każdego roku. W obowiązującej ustawie ustrojowej wskazano termin do którego informacja o działalności danego organu musi zostać złożona. W przypadku, gdy obszar działalności organu administracji niezespolonej przekracza obszar jednego województwa, informację składa się wszystkim właściwym wojewodom.

Obowiązująca ustawa ustrojowa w sposób szczególny traktuje funkcję kontrolną wojewody, o czym świadczy rozdział 3 zatytułowany „Kontrola prowadzona przez wojewodę”. Zakres kontroli wojewody jest zróżnicowany pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Zgodnie z ustawą, kontrola wykonywana przez wojewodę obejmuje:

- 1) organy rządowej administracji zespolonej w województwie w zakresie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów;

- 2) organy samorządu terytorialnego i inne podmioty w stosunku do zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej;
- 3) organy niezespółonej administracji rządowej działające w województwie. Podjęcie kontroli względem tych organów podlega ustawowym ograniczeniom. Jest dopuszczalne w szczególnie uzasadnionych przypadkach, a przedmiotem kontroli może być sposób wykonywania przez organy administracji niezespółonej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych.

Biorąc pod uwagę kryterium przedmiotowe, z najszerszą kontrolą wojewody mamy do czynienia w stosunku do organów administracji zespolonej, co jest konsekwencją zasady zespolenia i zwierzchnictwa w organizacji tej administracji. W odniesieniu do tych organów wojewoda może podjąć każdy – prawnie uregulowany – rodzaj kontroli. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.w.a.rz., kontrola może być prowadzona jako: 1) kompleksowa, która obejmuje całą działalność podmiotu kontrolowanego; 2) problemowa, obejmująca wybrane zagadnienia z działalności podmiotu kontrolowanego; 3) sprawdzająca, która wiąże się ze sprawdzeniem sposobu wykorzystania uwag i wykonania wniosków z wcześniejszych kontroli; 4) doraźna, polegająca na zbadaniu zagadnień wskazanych przez zarządzającego kontrolę; 5) koordynowana, dotycząca tych samych zagadnień w kilku podmiotach kontrolowanych.

Natomiast w stosunku do organów, które nie pozostają wobec wojewody w układzie podporządkowania – organów samorządu terytorialnego i administracji niezespółonej – wyłączona jest możliwość przeprowadzenia kontroli kompleksowej.

Wojewoda, jako najważniejszy organ administracji rządowej w terenie, został wyposażony także w uprawnienia o charakterze szczególnym. Należy do nich wydawanie poleceń, które są wiążące dla wszystkich organów administracji rządowej działających w województwie (czyli zespolonych i niezespółonych), a w sytuacjach nadzwyczajnych – także dla organów samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra.

Innym szczególnym uprawnieniem wojewody – o szerokim zakresie przedmiotowym i podmiotowym – jest przyznane mu prawo wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej w województwie przez organy administracji rządowej, a także przez organy samorządu terytorialnego, w zakresie zadań przejętych na podstawie porozumienia lub zadań zleconych. Realizacja tego uprawnienia nie może naruszać przepisów o ochronie informacji niejawnych lub innych tajemnic prawnie chronionych (art. 26 ust. 2 u. w. a. rz.).

4. Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego

Omawiając pozycję ustrojową wojewody w systemie administracji publicznej, należy jeszcze zwrócić uwagę na jego konstytucyjną rolę organu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Zgodnie z konstytucją, nadzór jest wykonywany wyłącznie pod względem kryterium legalności. Jest to szczególna kompetencja wojewody, bowiem działając jako organ nadzoru, pozostaje poza kontrolą organów administracji centralnej. Akty nadzoru wydawane przez wojewodę podlegają weryfikacji jedynie w toku kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne.

Zakres przedmiotowy nadzoru wojewody wobec jednostek samorządu terytorialnego jest szeroki i obejmuje całą działalność tych podmiotów związaną z realizacją zadań publicznych zarówno własnych, jak i zleconych (w tym tzw. zadań powierzonych). Poprzednio obowiązująca ustawa ustrojowa zawierała szczególne regulacje dotyczące nadzoru wojewody wobec wykonywanych przez organy samorządowe zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej. Ustawodawca określał jako kryteria tego nadzoru legalność, gospodarność i rzetelność, co prowadziło do sprzeczności z regulacjami konstytucyjnymi. W sposób odmienny niż w ustawach samorządowych określał także środki nadzoru. Wojewoda mógł w tym obszarze działalności nadzorczej wydać własny akt, zastępujący uchwałę organu stanowiącego danej jednostki samorządowej¹².

W obecnym stanie prawnym w ustawie ustrojowej brak jest regulacji odnoszących się do nadzoru wojewody, związanych z wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań z zakresu administracji rządowej. Ustawa zawiera wyłącznie przepisy dotyczące kontroli wojewody w odniesieniu do tego rodzaju zadań. W związku z tym można przyjąć, że niezależnie od przedmiotu nadzoru (zadania własne czy zadania powierzone) wojewoda dysponuje środkami nadzoru określonymi w ustawach samorządowych. Oznacza to, że podjęcie przez organ samorządowy uchwały, której przedmiotem jest realizacja zadań przejętych na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, uprawnia wojewodę do skorzystania z takich środków nadzoru, jak stwierdzenie nieważności uchwały albo stwierdzenie jej wydania z naruszeniem prawa, w zależności od stopnia naruszenia prawa.

¹² Szerzej na ten temat: P. Chmielnicki [w:] *Komentarz do ustawy...*, s. 241–246.

5. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować kilka ogólnych wniosków charakteryzujących pozycję ustrojową wojewody w systemie administracji publicznej. Wojewoda jest najważniejszym organem administracji rządowej w województwie, o czym świadczy m.in. funkcja przedstawiciela Rady Ministrów w województwie, domniemanie kompetencji z zakresu administracji rządowej na rzecz tego organu, rola zwierzchnika administracji zespolonej. Liczne funkcje przypisane wojewodzie wskazują na jego szczególną pozycję jako organu, wokół którego ma się koncentrować realizacja zadań terenowej administracji rządowej i który w tym zakresie powinien posiadać uprawnienia kontrolne. Można przyjąć, że z punktu widzenia funkcjonowania administracji rządowej w terenie właśnie koordynacyjne i kontrolne kompetencje wojewody są najistotniejsze. W ustawie ustrojowej ma miejsce rozbudowanie uprawnień kontrolnych wojewody. Natomiast w odniesieniu do jego uprawnień jako koordynatora działań podejmowanych przez organy administracji rządowej – przede wszystkim organy administracji zespolonej – ustawodawca ogranicza się jedynie do ogólnej formuły, iż wojewoda kieruje i koordynuje działalnością tej administracji.

Podsumowując, należy pozytywnie ocenić założenia przeprowadzonej w 1998 r. reformy administracji publicznej w zakresie, w jakim odnosiła się do ukształtowania pozycji wojewody, wprowadzenia administracji zespolonej i niezespolonej. Dokonując kolejnych nowelizacji, ustawodawca pozostaje przy zasadniczych, przyjętych wówczas koncepcjach. Inną kwestią jest to, że nie znalazły one pełnego odzwierciedlenia w przepisach prawa.