

I. ARTYKUŁY

ELŻBIETA URA*

Kształtowanie się pozycji prawnej i funkcji wojewody na przestrzeni lat

Wprowadzenie

Zainteresowania naukowe Dostojnej Jubilatki skupiają się na kilku płaszczyznach badawczych: pozycji prawnej wojewody, wolnych zawodach, podmiotach leczniczych oraz szkolnictwie wyższym i stopniach naukowych. Prezentowane przez nią rozważania są niezmiernie dociekliwe, nie tylko wskazują na rozwiązania prawne, lecz również ukazują ich mankamenty i luki w nich występujące. Opracowania dotyczące wskazanych wyżej zagadnień mają wielką wartość naukową i praktyczną, pod warunkiem, oczywiście, że stosujący prawo zechcą zapoznać się z ich treścią.

Owoce pierwszego tematu badawczego Jubilatki była praca doktorska *Pozycja wojewody w świetle przepisów prawa* napisana w 1985 r. pod kierunkiem prof. Zbigniewa Leońskiego. Monografia na ten temat ukazała się w 1986 r. Poszukując na przestani lat nowych pól badawczych, Jubilatka nie zapomniała o swoich pierwszych zainteresowaniach naukowych, czego przykładem jest chociażby obszerny artykuł *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej* opublikowany w 2021 r. w czasopiśmie naukowym „Studia Prawa Publicznego”.

* Elżbieta Ura, prof. dr hab., Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: aura@ur.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6896-6790>.

W nawiązaniu do tych zainteresowań naukowych Jubilatki celem niniejszego artykułu jest przedstawienie w zarysie regulacji kształtujących pozycję prawną i funkcje wojewody od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. Pozwoli to też na ukazanie podobieństw w przyjmowanych rozwiązaniach w poszczególnych okresach, a zwłaszcza ukształtowanie obecnej pozycji wojewody w nawiązaniu do regulacji międzywojennych i jego funkcji zwierzchnika zespolonej administracji rządowej. W całym analizowanym okresie, niezależnie od trybu powoływania (czy wcześniej) mianowania wojewody, wyraźnie zauważa się, że jest to stanowisko polityczne.

1. Wojewoda w okresie międzywojennym

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. w skład państwa polskiego weszły obszary, na których funkcjonowanie organów administracji ukształtowane było przez państwa zaborcze. Zróżnicowanie co do istniejącego podziału terytorialnego oraz organizacji administracji państwowej powodowało konieczność podjęcia prac zmierzających do unifikacji struktur administracji¹.

Pozycję prawną wojewody w systemie administracji terenowej określiła Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji², która początkowo dotyczyła tylko obszarów byłego Królestwa Polskiego. Aktem tym przywrócono w centralnej Polsce, wzorem rozwiązań z czasów I Rzeczypospolitej Polskiej, województwa oraz wojewodów jako organy administracji zespolonej. Wojewodę mianował Naczelnik Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów (art. 2). Po uchwaleniu Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.³ od 14 grudnia 1922 r. wojewodę mianował, przenosił i zwalniał ze stanowiska Prezydent Rzeczypospolitej. Wojewoda był:

a) przedstawicielem Rządu centralnego, sprawującym z jego ramienia władzę państwową i odpowiedzialnym wobec niego za zarząd województwa, sprawowany przez wojewodę przy pomocy urzędników, mianowanych dla poszczególnych działów administracji;

¹ J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 7; K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 3(35), s. 9 i n.

² Dz.Pr.P.P. 1919 Nr 65, poz. 395.

³ Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267.

b) odpowiedzialnym wykonawcą zleceń poszczególnych ministrów;
c) zwierzchnikiem władz i urzędów, które mu podlegały, a także służbowym przełożonym urzędników tychże władz i urzędów.

Do zakresu jego działania przekazane zostały wszelkie sprawy administracji państwowej, z wyjątkiem spraw przekazanych administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej i pocztowo-telegraficznej oraz urzędów ziemskich (art. 3). Jak zauważał J. Służewski, tak określone funkcje wojewody oznaczały, że był on odpowiedzialny za funkcjonowanie całej administracji w terenie, czyli i za działalność tych działów administracji, które jemu bezpośrednio nie podlegały⁴.

Przy wojewodzie działała Rada wojewódzka, której zadaniem było wydawanie opinii w sprawach poddanych pod jej obrady przez wojewodę, a nadto podejmowanie uchwał stanowczych w sprawach przekazanych jej przez ustawy. Skierowanie sprawy pod obrady Rady zależało od uznania wojewody. Zalecano jednak, by wojewoda zasięgał opinii pełnego składu Rady w sprawach gospodarczych i kulturalnych o większym znaczeniu dla województwa. Wojewoda miał prawo zawieszania uchwał Rady, przedkładając daną sprawę do rozstrzygnięcia właściwemu ministrowi⁵. Rada składała się z przedstawicieli sejmików i rad miejskich miast stanowiących powiaty, po jednym z każdego z tych ciał, oraz z przedstawicieli poszczególnych działów administracji, zarówno wyłączonych spod zwierzchnictwa wojewody, jak i jemu podległych. Przewodniczącym Rady był wojewoda lub wyznaczony przez niego zastępca (art. 4, 5).

Pozycję wojewody wzmacniało uprawnienie do wydawania, na mocy ustaw i rozporządzeń ministrów, aktów prawnych o treści ogólnej, których warunkiem obowiązywania była promulgacja w dzienniku wojewódzkim⁶. Uszczegółowienie uprawnień wojewody znalazło się w przyjętym 13 listopada 1919 r. Rozporządzeniu wykonawczym Rady Ministrów do ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 r.⁷

Odrębny status prawny przyznany był Wojewodzie Śląskiemu na mocy Ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego⁸.

⁴ J. Służewski, op. cit., s. 11.

⁵ M. Polinceusz, *Funkcje wojewody. Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów 2010, s. 65.

⁶ M. Dziemińska-Masło, *Organizacja i funkcjonowanie terenowej administracji rządowej w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1982, s. 131.

⁷ Dz.U. 1919 Nr 90, poz. 490.

⁸ Dz.U. 1920 Nr 73, poz. 497.

Kolejne zmiany w administracji terenowej zapowiedziane zostały w Konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r.⁹ Stanowiła ona, że administracja państwowa jest służbą publiczną i sprawują ją: administracja rządowa, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy (art. 72). Zapowiadała, że dla celów administracji ogólnej Państwo będzie podzielone pod względem terytorialnym na obszary administracyjne, a mianowicie województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, natomiast organizację administracji rządowej, a w szczególności zakres działania jej organów, określić miał dekret Prezydenta Rzeczypospolitej. Ponadto wprowadzała zasadę zespolenia organów administracyjnych „w miarę możliwości w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem”, co oznaczało możliwość zespolenia różnych działów administracji w województwie pod wojewodę.

Rozpoczęte prace unifikacyjne administracji zaowocowały wydaniem przez Prezydenta RP Rozporządzenia z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹⁰. Przepisy rozporządzenia obowiązywały na terenie całego państwa, z wyjątkiem województwa śląskiego. Władzami administracji ogólnej byli wojewodowie, Komisarz Rządu dla miasta stołecznego Warszawy, starostowie powiatowi i grodzcy, organy związków samorządu terytorialnego (art. 85). Rozporządzenie wskazywało też, że wojewodowie działają pod osobistą odpowiedzialnością, samodzielnie i jednoosobowo, z zastrzeżeniem kolegiального załatwiania spraw.

Wojewoda mianowany był przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych uchwalony przez Radę Ministrów (art. 7). Pod względem osobowym podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych, pod względem służbowym – zależnie od rodzaju sprawy – Prezesowi Rady Ministrów oraz poszczególnym ministrom właściwym dla danego działu administracji państwowej (art. 8). Zgodnie z art. 14 mógł on uczestniczyć we wszystkich posiedzeniach kolegialnych organów administracyjnych działających na terenie województwa oraz im przewodniczyć.

Pozycję prawną wojewody w systemie administracji określały jego funkcje. Był on: 1) przedstawicielem rządu i 2) szefem administracji ogólnej. W sposób szczegółowy uprawnienia i obowiązki wojewodów jako przedstawicieli rządu określone zostały w Rozporządzeniu Rady

⁹ Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267.

¹⁰ Dz.U. 1928 Nr 11, poz. 86; tekst jedn. Dz.U. 1936 Nr 80, poz. 555 ze zm.

Ministrów z dnia 2 lipca 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu¹¹. Zakres kompetencji wojewody z tytułu wykonywania funkcji reprezentanta rządu był bardzo szeroki¹². Mógł on np. żądać całkowitego lub częściowego wstrzymania zarządzeń władz centralnych i zarządzeń władz i urzędów państwowych na obszarze województwa, jeżeli według jego oceny były one sprzeczne z polityką rządu lub niekorzystne dla interesów państwa. Rada Ministrów mogła te uprawnienia przyznać wszystkim lub poszczególnym wojewodom na czas określony lub do odwołania¹³.

Do wojewody wykonującego funkcję szefa administracji ogólnej należały wszystkie sprawy niewyłączone spod jego kompetencji wyraźnym przepisem prawa. Zadania w tym zakresie realizował wojewoda przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz władz administracji ogólnej (starostów), a także organów związków samorządu terytorialnego wypełniających zadania zlecone administracji ogólnej. Na mocy Ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁴ wojewoda uzyskał uprawnienia nadzorcze w stosunku do organów samorządu terytorialnego. W ramach tych uprawnień zatwierdzał wybór zawodowego wójta. Ponadto miał prawo tworzenia nowej gromady, zniesienia jej oraz zmiany granic w obrębie gminy.

Dalsze umocnienie pozycji wojewody nastąpiło po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹⁵ Konstytucja utrzymała stan prawny sprzed jej uchwalenia, w tym rozporządzenie z 1928 r. Władze administracji ogólnej – jak podkreślał M. Jaroszyński – stanowiły wówczas „decydujący trzon w administracji terenowej i nadawały ton całej administracji państwowej tego okresu”¹⁶.

¹¹ Dz.U. 1931 Nr 66, poz. 546.

¹² W ramach tej funkcji do wojewody należało: wyłączone reprezentowanie rządu na uroczystościach państwowych, jeśli rząd nie wysłał swojego delegata; uzgadnianie działalności całej administracji państwowej na obszarze województwa w myśl zasadniczej linii politycznej rządu; ogólny nadzór nad sprawami osobowymi funkcjonariuszy państwowych ze stanowiska wymogów bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego; uzgadnianie działalności administracji cywilnej, a także interesów gospodarczych województwa z potrzebami obronnymi państwa.

¹³ Szerzej K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986, s. 13.

¹⁴ Dz.U. 1933 Nr 35, poz. 294.

¹⁵ Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227.

¹⁶ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 43.

2. Model organów terenowych przyjęty w okresie PRL

Proces prac nad unifikacją stanu prawnego dotyczącego działania administracji przerwany został wybuchem II wojny światowej. Po zakończeniu wojny manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) w odniesieniu do administracji terenowej wskazywał tylko na rady narodowe i uspołecznionych przedstawicieli. Nie wymieniał wojewodów jako organów terenowych. Instytucję tę przywrócono Dekretem PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji I i II instancji¹⁷. Dekret ten utrzymał w niemalże niezminionej postaci zasady organizacyjne administracji rządowej określone rozporządzeniem Prezydenta RP z 1928 r. Odmiennie normował jedynie tryb powoływania i odwoływania wojewodów oraz stosunek do terenowych organów przedstawicielskich¹⁸. Wojewodę powoływał początkowo PKWN, a od 31 grudnia 1944 r. Rząd Tymczasowy na wniosek ministra administracji publicznej, po zasięgnięciu opinii właściwej wojewódzkiej rady narodowej. Odwołania dokonywał Rząd na wniosek tegoż ministra. Wojewoda, co było nowością, podlegał kontroli społecznej wojewódzkiej rady narodowej i zobowiązany był do składania jej okresowo sprawozdań ze swej działalności¹⁹.

Tryb powoływania i odwoływania wojewodów na ziemiach odzyskanych regulował Dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie ziem odzyskanych²⁰. Wojewodę na tych terenach powoływała i odwoływała Rada Ministrów na wniosek Ministra Ziem Odzyskanych²¹. W świetle regulacji powojennych wojewoda pozostawał, podobnie jak w okresie II Rzeczypospolitej, szefem zespolonych organów administracji ogólnej oraz przedstawicielem rządu, a ponadto był przewodniczącym wydziału wojewódzkiego rady narodowej. Ta ostatnia funkcja umożliwiała mu pośrednio wpływ na prace rady.

Zasadniczy zwrot nastąpił w 1950 r. z chwilą wejścia w życie Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej²². Ustawa zniósła dualizm terenowej administracji, przyjmując

¹⁷ Dz.U. 1944 Nr 2, poz. 8.

¹⁸ E. Ura, *Pozycja prawna wojewody*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo, Ekonomia” 1991, t. 9, s. 108.

¹⁹ K. Wojtczak, *Pozycja prawna...*, s. 19.

²⁰ Dz.U. 1945 Nr 51, poz. 295.

²¹ Szerzej M. Polinceusz, op. cit., s. 68.

²² Dz.U. 1950 Nr 14, poz. 130.

zasadę jednolitości organizacji aparatu państwowego. Zniesione zostały istniejące organy terenowe w postaci starostów i wojewodów oraz samorządu terytorialnego. Ich kompetencje przekazane zostały prezydiom rad narodowych, kolegialnym organom wykonawczo-zarządzającym wybranym i odwoływanym przez rady (art. 37). Kompetencje wojewodów przejęły prezydya wojewódzkich rad narodowych (art. 41 ust. 1) jako organy wykonawcze i zarządzające tych rad. Taki stan usankcjonowała również Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r.²³ i trwał on do 1973 r. Zmiana Konstytucji w dniu 22 listopada 1973 r.²⁴ i uchwalenie w tym samym dniu ustawy o zmianie ustawy o radach narodowych²⁵ wprowadziły nowe uregulowania, mocą których organy kolegialne na stopniu wojewódzkim i powiatowym (prezydya) zastąpiono organami monokratycznymi. Art. 42 Konstytucji określił, że terenowymi organami administracji państwowej oraz organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych byli wojewodowie, prezydenci lub naczelnicy miast, naczelnicy dzielnic i naczelnicy gmin. Terenowymi organami administracji stopnia wojewódzkiego byli wojewodowie oraz prezydenci miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa, miasta Łodzi i miasta Wrocławia. Terenowy organ administracji państwowej podlegał organowi administracji państwowej wyższego stopnia, a w zakresie wykonywania zadań ustalonych przez radę narodową – właściwej radzie narodowej.

Wojewoda powoływany był na czas nieoznaczony przez Radę Ministrów po zaopiniowaniu kandydatury przez właściwą wojewódzką radę narodową, co podkreślało brak powiązań z kadencyjnością rady. Organ właściwy do powołania wojewody odwoływał go z inicjatywy własnej bądź na wniosek rady wojewódzkiej, bądź na wniosek rady niższego stopnia.

Tak określona konstytucyjna pozycja wojewody rozwinięta została w wymienionej ustawie o zmianie ustawy o radach narodowych. Zgodnie z ustawą wojewoda był:

- organem wykonawczo-zarządzającym wojewódzkiej rady narodowej i w zakresie realizacji określonych przez nią zadań jej podporządkowany,
- terenowym organem administracji państwowej realizującym zakres kompetencji własnych,
- przedstawicielem rządu na terenie województwa.

²³ Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232.

²⁴ Dz.U. 1973 Nr 47, poz. 275.

²⁵ Dz.U. 1973 Nr 47, poz. 276.

Ponadto wojewodzie przyznano uprawnienia do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej.

Ponownie więc na stopniu wojewódzkim pojawiła się instytucja wojewody. Przywrócenie organów monokratycznych miało usprawnić procesy administrowania i zarządzania, a także ułatwić konkretyzację odpowiedzialności.

Po likwidacji powiatów w 1975 r.²⁶ zakres właściwości rzeczowej wojewodów poszerzył się. Wojewodom przekazanych zostało wiele spraw należących wcześniej do organów powiatowych, tym samym rozszerzony został zakres przedmiotowy ich działania²⁷. Dodatkowo nastąpiło zwiększenie liczby województw z 17 do 49.

Ustawą z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji PRL²⁸ dodano do Konstytucji art. 42a określający, że wojewodowie (i pozostałe organy administracji państwowej) sprawują administrację państwową na podstawie prawa oraz zgodnie z kierunkami ustalonymi przez organy nadrzędne. Wojewodowie i prezydenci miast stopnia wojewódzkiego byli przedstawicielami Rządu na swoim terenie. Te dwie podstawowe funkcje wojewody znalazły odzwierciedlenie również w ustawodawstwie zwykłym. Podkreślała je znowelizowana ustawa o radach narodowych²⁹. Jako przedstawiciel rządu w terenie wojewoda był wykonawcą zadań i dyrektyw zleczanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów³⁰.

Rozwinięcie funkcji wojewody znalazło wyraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody³¹.

Kolejne zmiany w systemie administracji terenowej dokonane zostały Ustawą z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³², która uchyliliła ustawę o radach narodowych. Wojewoda został określony jako terenowy organ administracji państwowej o właściwości ogólnej. Nowelizacja tej ustawy z 16 czerwca 1988 r.³³ wprowadziła też zmiany co do trybu powoływania i odwoływania

²⁶ Ustawa z dnia 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1975 Nr 16, poz. 91).

²⁷ Szerzej M. Chmaja, *Geneza urzędu wojewody*, w: *Status prawny wojewody*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 19.

²⁸ Dz.U. 1976 Nr 5, poz. 29.

²⁹ Ustawa z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych (tekst pierwotny Dz.U. 1958 Nr 5, poz.16; tekst jedn. Dz.U. 1975 Nr 26, poz.139).

³⁰ K. Wojtczak, *Pozycja prawna...*, s. 27–28.

³¹ Dz.U. 1978 Nr 2, poz. 4.

³² Dz.U. 1983 Nr 26, poz. 183 ze zm.

³³ Dz.U. 1988 Nr 19, poz. 130.

województw. Do tego czasu wojewodę powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów – po uprzednim przedstawieniu opinii o kandydacie przez wojewódzką radę narodową. Natomiast od 1 stycznia 1989 r. wojewodę wybierała i odwoływała wojewódzka rada narodowa w głosowaniu tajnym. Ustawa ta określiła również zakres kompetencji wojewody, dzieląc je na:

- kompetencje zdecentralizowane, czyli realizowane przez wojewodę z tytułu wypełnianej funkcji organu wykonawczo-zarządzającego rady,
- kompetencje scentralizowane – wyłączone ustawowo z zakresu władczej właściwości rady,
- kompetencje z tytułu reprezentowania rządu na terenie województwa,
- kompetencje wobec przedsiębiorstw państwowych (funkcja organu założycielskiego) oraz wobec zakładu i innych jednostek państwowych³⁴.

Wojewoda został zobowiązany do kierowania się w swych działaniach wytycznymi wojewódzkiej rady narodowej, przed którą ponosił bezpośrednią odpowiedzialność. Składał radzie sprawozdania ze swej działalności. Po rozpatrzeniu sprawozdań z wykonywania rocznego planu oraz budżetu rada podejmowała uchwały w sprawie ich przyjęcia, a następnie w tajnym głosowaniu – uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium wojewodzie. Nieudzielenie wojewodzie absolutorium było równoznaczne z jego odwołaniem³⁵.

3. Ukształtowanie pozycji prawnej wojewody w wyniku reformy ustrojowej państwa

Zasadnicza zmiana w usytuowaniu wojewody w systemie administracji terenowej nastąpiła w wyniku kolejnych zmian ówczesnej Konstytucji wprowadzonych ustawą z dnia 8 marca 1990 r.³⁶ i uchwalenia tego samego dnia ustawy o samorządzie terytorialnym³⁷. Przepisy znowelizowanej Konstytucji określiły wojewodę jako organ administracji rządowej i przedstawiciela rządu w województwie. Stworzony został dualizm administracji terenowej poprzez utworzenie na stopniu gminy samorządu

³⁴ E. Ura, op. cit., s. 111.

³⁵ M. Chmaj, op. cit., s. 19–20.

³⁶ Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 94.

³⁷ Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95 (od 1 I 1999 r. zmieniła tytuł na ustawę o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm.)

terytorialnego, a na stopniu województwa – administracji rządowej. Wojewódzka administracja rządowa znalazła podstawy swego działania w Ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej³⁸. Ustawa ta określiła podstawowe funkcje wojewody: przedstawiciela Rządu na obszarze województwa, organu rządowej administracji ogólnej i organu wyższego stopnia w rozumieniu ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do decyzji wydawanych przez kierowników rejonowych urzędów rządowej administracji ogólnej i organów samorządu terytorialnego w zakresie realizowanych przez te organy zleconych zadań administracji rządowej. W zakresie i na zasadach określonych w ustawach reprezentował Skarb Państwa oraz wykonywał obowiązki i uprawnienia organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych. W sprawach należących do jego właściwości wydawał zarządzenia, a w przypadkach wskazanych w ustawie i ustawach szczególnych wydawał przepisy prawa miejscowego.

Zakres uprawnień wojewody w stosunku do organów rządowej administracji specjalnej został poszerzony Ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. zmieniającą ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z 1990 r.³⁹

Tak określoną pozycję konstytucyjną wojewody utrzymała Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁴⁰, zwana Małą Konstytucją (art. 69). Doprecyzowane jedynie zostało, w porównaniu do wcześniejszej konstytucyjnej regulacji, że wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, a nie przedstawicielem rządu. Co do trybu powoływania i odwoływania, a także zakresu działania wojewodów odsyłała do ustawy.

4. Określenie konstytucyjnej pozycji wojewody

W dniu 2 kwietnia 1997 r. uchwalona została nowa Konstytucja RP⁴¹. Stanowi ona w art. 152, że „[p]redstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda (ust. 1). Tryb powoływania i odwoływania oraz

³⁸ Dz.U. 1990 Nr 21, poz. 123; tekst jedn. Dz.U. 1998 Nr 32, poz. 176.

³⁹ Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 498.

⁴⁰ Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426.

⁴¹ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

zakres działania wojewodów określa ustawa (ust. 2)”. Jest to w zasadzie jedyny przepis Konstytucji dotyczący wojewody zawarty w rozdziale VI zatytułowanym „Rada Ministrów i administracja rządowa”. Jak wskazuje P. Czarny, „[z] przebiegu prac konstytucyjnych można wyciągnąć wniosek, że twórcy Konstytucji nie zamierzali dokonywać istotnych zmian w porównaniu ze «stanem przedkonstytucyjnym». Tak więc art. 152 ust. 1 stanowi w istocie pewne wskazanie adresowane do ustawodawcy zwykłego, a zatem w zasadzie nie podlega bezpośredniemu stosowaniu”⁴². Dalej autor zauważa, że ust. 2 tego przepisu przesądza, że „[z] samego ust. 1 nie można wyprowadzać wniosku o dopuszczalności podejmowania przez wojewodę czynności prawnych «w imieniu» Rady Ministrów i ze skutkiem prawnym dla niej”⁴³.

W art. 152 zabrakło określenia, istniejącego we wcześniejszych postanowieniach konstytucyjnych, że wojewoda jest organem administracji rządowej. Funkcja przedstawiciela Rady Ministrów – jak podkreśla J. Ciapała – jest funkcją konstytucyjną (ustrojową) wojewody, determinującą „oblicze normatywne” tego organu. Przez pryzmat tej funkcji należy analizować wszystkie jego funkcje ustawowe⁴⁴. Zgodnie z tak określoną pozycją normatywną wojewoda działa na płaszczyźnie politycznej⁴⁵.

Przedstawiając konstytucyjną pozycję wojewody, wskazać też należy na art. 171 ust. 2, który przyznaje wojewodzie prawo nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego pod względem legalności działania. Natomiast szczegółowe zadania wojewody określają ustawy zwykłe⁴⁶.

5. Zmiany wprowadzone z dniem 1 stycznia 1999 r. w wyniku drugiego etapu reformy ustrojowej

Do 1 stycznia 1999 r. tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewody nadal określała ustawa z 1990 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi w 1996 r. Nie naruszało to postanowień Konstytucji,

⁴² P. Czarny, *Art. 152, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, pod red. P. Tulei, LEX/el 2021.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ J. Ciapała, *Administracja rządowa w terenie*, w: *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002, s. 416.

⁴⁵ M. Chmaj, K. Gołał, *Pozycja ustrojowa i zadania wojewody*, w: *Status prawny wojewody...*, s. 26 i n.

⁴⁶ M. Polinceusz, *op. cit.*, s. 73.

która – jak wskazano wyżej – w art. 152 ust. 2 zagadnienia trybu powoływania i odwoływania wojewody oraz jego zakresu działania odsyłała do regulacji ustawowej.

W dniu 5 czerwca 1998 r. uchwalona została, w pakiecie ustaw wprowadzających drugi etap zmian ustrojowych w państwie, ustawa o administracji rządowej w województwie⁴⁷ uchylająca ustawę z roku 1990. Art. 1 tej ustawy określał, że administrację publiczną w województwie wykonywały: 1) organy administracji rządowej: a) wojewoda sprawujący władzę administracji ogólnej, b) organy administracji niezespółonej; 2) organy samorządu województwa. Przepis ten wskazywał wyraźnie na dualizm administracji publicznej w województwie, tj. wprowadzenie na tym stopniu zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Ponadto określał wojewodę jako organ „sprawujący władzę administracji ogólnej”.

J. Zimmermann wyrażał pogląd, że jest to „[o]kreślenie niejasne, którego sens jest dość wątpliwy. Wprowadzono tu bowiem określenie obce w dotychczasowej terminologii, dotyczącej ustroju administracji publicznej, której organy (zwłaszcza organy jednoosobowe) były i powinny być odróżniane od organów «władzy» [...]. Dodatkowe wątpliwości powoduje też określenie «administracja ogólna» – wprowadzone prawdopodobnie dla zaznaczenia, że kompetencje wojewody wobec kompetencji innych organów administracji publicznej w województwie mają rzeczywiście charakter «ogólny»”⁴⁸. J. Dobkowski przyjmuje zaś, że „[k]ategoria władzy administracji ogólnej to pojęcie-narzędzie symptomatycznie oddające kształt relacji między określonymi organami administracyjnymi, z racji pełnionych funkcji ustrojowych w danej skali”⁴⁹.

Zgodnie z art. 7 tej ustawy wojewoda był: 1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie; 2) zwierzchnikiem zespółonej administracji rządowej; 3) organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego [wskazać tu należy, że z dniem 1 stycznia 1999 r. samorząd terytorialny ustanowiony został w powiatach – nowych jednostkach terytorialnych utworzonych Ustawą z dnia 24 lipca 1990 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁵⁰ i na stopniu województwa – przyp. E.U.]; 4) organem wyższego stopnia

⁴⁷ Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 577; tekst jedn. Dz.U. 2001 Nr 80, poz. 872 ze zm.

⁴⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 190.

⁴⁹ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa–Kraków 2007, rozdz. IV.1.

⁵⁰ Dz.U. 1990 Nr 96, poz. 603.

w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym; 5) reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Na mocy ustawy terenowe organy administracji rządowej w województwie zostały podzielone na dwie grupy: organy administracji zespolonej pod zwierzchnictwem wojewody i organy administracji niezespolonej w województwie podległe bezpośrednio ministrom lub organom centralnym. Ustawa, wymieniając podstawowe funkcje wojewody, wskazała, że postanowieniami konstytucyjnymi, że jest on przedstawicielem Rady Ministrów w województwie i organem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Ponadto określiła, że wojewoda jest zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że celem takiego modelu było przyjęcie jako zasady zespolenia administracji rządowej pod zwierzchnictwem wojewody i od tej zasady należy dopuścić jedynie nieliczne wyjątki w postaci organów administracji niezespolonej (administracji specjalnej). Należy bowiem zahamować i zredukować rozrost tej administracji, który wiąże się ze scentralizowanymi modelami ustrojów administracyjnych, a model państwa zdecentralizowanego wiąże się z zespoleniem administracji terenowej. Pozycję kluczową w takiej administracji zajmować miał wojewoda⁵¹.

Jako organ właściwy do powołania wojewody ustawa wskazała, jak wcześniej, Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

6. Aktualne regulacje prawne kształtujące pozycję prawną i funkcje wojewody

Obowiązująca ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie uchwalona została 23 stycznia 2009 r.⁵² W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, że ma być ona elementem reformy administracji publicznej, w ramach której ma zostać wzmocniona pozycja wojewody m.in. w zakresie jego funkcji przedstawiciela Rady Ministrów w województwie i poszerzonego katalogu funkcji. Katalog

⁵¹ Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 180 Sejmu III kadencji, [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/180/\\$file/druk%20nr%20180.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/180/$file/druk%20nr%20180.pdf) (dostęp: 31 VIII 2022).

⁵² Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz.135 ze zm.

ten został nie tylko poszerzony w stosunku do wcześniej obowiązującej ustawy, lecz również w dalszym zakresie uzupełniony został ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o funkcje związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie i funkcje nadzorcze wojewody wykorzystywania zasobów nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, w ramach których zatwierdza sporządzane przez starostów, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, plany realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ich zmiany. Wojewoda występuje do starosty o sporządzenie w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż dwa tygodnie, wykazu nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie czy też wykazu postępowań sądowych, sądowno-administracyjnych lub administracyjnych dotyczących nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie. Jeżeli starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej nie podejmuje w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki działań określonych w ustawie o gospodarce względem nieruchomości Skarbu Państwa w województwie albo nieruchomości będących przedmiotem zbycia lub udostępnienia z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, wojewoda może zobowiązać starostę, w formie pisemnej, do podjęcia określonego działania w terminie nie krótszym niż 14 dni roboczych od dnia otrzymania pisma, w granicach przyznanых staroście środków na finansowanie zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami. W przypadku niewykonania tego zobowiązania przez starostę w wyznaczonym terminie wojewoda może podjąć działanie określone w zobowiązaniu w imieniu Skarbu Państwa. Funkcja ta wyraźnie wzmacnia pozycję wojewody w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Poza wyżej opisaną dodaną funkcją związaną z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie, wojewoda zgodnie z ustawą jest: 1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie; 2) zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie; 3) organem rządowej administracji zespolonej w województwie; 4) organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności; 5) organem 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) reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach

określonych w odrębnych ustawach; 7) organem wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego; 8) organem kontrolującym pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Przyjęte rozwiązania wyraźnie podporządkowały wojewodę Prezesowi Rady Ministrów zarówno w sferze służbowej, jak i osobowej. Prezes Rady Ministrów kieruje bowiem działalnością wojewody, wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazywania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując okresowej oceny jego pracy, a ponadto sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów. Uprawnienia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów mogą zostać scedowane na ministra właściwego do spraw administracji publicznej, z wyjątkiem powoływania i odwoływania wojewodów oraz rozstrzygnięcia sporów między wojewodą a członkiem Rady Ministrów.

Do wyłącznej kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy też powoływanie i odwoływanie wojewody. Powołanie następuje na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Ustawa, po raz pierwszy w historii regulacji pozycji prawnej wojewody, wprowadziła kryteria, które musi spełnić kandydat na wojewodę⁵³. Jednakże ustawą z dnia 19 listopada 2015 r., która weszła w życie z dniem 27 listopada 2015 r.⁵⁴, skreślono wymóg legitymowania się kandydata na wojewodę 3-letnim stażem pracy w zakresie kierowania zespołami ludzkimi i przyjęto w to miejsce wymóg rękojmi należytego wykonywania obowiązków wojewody. W ten sposób wprowadzono wymóg całkowicie nieweryfikowalny, dający swobodną ocenę co do „rękojmi” dla organu powołującego.

⁵³ Na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która: posiada obywatelstwo polskie; posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków wojewody (ten wymóg wprowadzony został ustawą z dnia 19 XI 2015 r. w miejsce wymogu 3-letniego stażu pracy w zakresie kierowania zespołami ludzkimi); nie może być skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; korzysta z pełni praw publicznych i cieszy się nieposzlakowaną opinią.

⁵⁴ Ustawa o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1960). Była to pierwsza ustawa Sejmu nowej kadencji po zmianie rządów w 2015 r. Jej projekt wpłynął do Sejmu 16 XI 2015 r. i w tym samym dniu ustawa głosami nowej partii rządzącej została uchwalona; Prezydent RP podpisał ustawę w dniu 20 XI 2015 r.

Ustawa, podobnie jak wcześniejsze, określa też podstawowe zadania, które wojewoda wykonuje w ramach funkcji przedstawiciela Rady Ministrów. Jak zauważa J. Zimmermann, ustawa „[o]dstąpiła od poprzedniego, bardzo niejasnego ogólnego określenia wojewody jako organu «sprawującego władzę administracji ogólnej». W obecnej regulacji nie ma już definicji wojewody, a została ona zastąpiona enumeratywnym wyliczeniem funkcji tego organu (art. 3). Suma tych funkcji, a także suma odpowiadających im zespołów kompetencji, składa się teraz na jego ogólne określenie”⁵⁵.

Wojewoda określony został wyraźnie (poprzez umieszczenie w katalogu jego funkcji) organem administracji rządowej zespolonej w województwie, a do jego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji. Będąc organem administracji rządowej zespolonej w województwie, jest on jednocześnie zwierzchnikiem tej administracji. Utrzymany został zatem model zwierzchnictwa wojewody nad kierownikami służb, inspekcji i straży tworzących administrację zespoloną w województwie. W ramach tego zwierzchnictwa wojewoda kieruje rządową administracją zespoloną w województwie i koordynuje jej działalność. J. Zimmermann zwraca uwagę, że nie można tu jednak mówić o kierownictwie, rozumianym jako najsilniejsza więź organizacyjna między organami administracyjnymi, pomimo użycia przez ustawodawcę zwrotu „kieruje”⁵⁶. Autor słusznie też wskazuje, że przyjmowane w doktrynie podstawowe rodzaje (płaszczyzny) zespolenia w odniesieniu do funkcji wojewody nie mają charakteru absolutnego, np. zespolenie organizacyjne i finansowe nie znajdują odniesienia do komendanta wojewódzkiego Policji, gdyż komendy wojewódzkie nie są włączone organizacyjnie do urzędu wojewódzkiego, a finansowanie Policji następuje z budżetu centralnego. Również zespolenie osobowe przejawiać się może w zapewnieniu wojewodzie wpływu bezpośredniego lub pośredniego na obsadę personalną służb, inspekcji i straży⁵⁷. Zespolenie kompetencyjne zaś polega na wykonywaniu przez kierowników administracji zespolonej kompetencji wojewody w jego imieniu z ustawowego upoważnienia bądź wykonywaniu przez nich własnych, ustawowo określonych kompetencji, we własnym imieniu.

⁵⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 240.

⁵⁶ Ibidem, s. 249–250.

⁵⁷ Ibidem, s. 249.

Podsumowanie

Krótkie przedstawienie rozwiązań prawnych określających pozycję prawną wojewody od początku II Rzeczypospolitej, poprzez okres Polski Ludowej, a następnie kolejne reformy ustrojowe w nowych warunkach politycznych i gospodarczych, aż do obecnych uregulowań wykazało, że w zasadzie w całym tym okresie wojewoda stanowi nierozzerwalny element ustroju terenowej administracji z szerokim zakresem funkcji i kompetencji. Przyjęcie w wyniku reform ustrojowych, zapoczątkowanych w 1990 r., modelu nawiązującego do tradycji samorządu terytorialnego i administracji rządowej czyni z wojewody nie tylko silny organ polityczny (choćby poprzez realizowanie funkcji przedstawiciela Rady Ministrów w województwie), lecz również organ rządowej administracji zespolonej w województwie i zwierzchnika tej administracji. Ostatni okres, zapoczątkowany w 2015 r., pozycję wojewody w systemie organów terenowych jeszcze bardziej umocnił.

THE EVOLUTION OF THE VOIVODE'S LEGAL POSITION AND FUNCTION OVER THE YEARS

Summary

The aim of this article is to present legal solutions showing the legal position and basic functions of a voivode, taking into account the definition of his constitutional position in the period from the Second Republic of Poland to the present. This is an organ of government administration that has appeared in the system of administrative bodies since the interwar period, with the exception of the years 1950–1973. This interval was the result of the solutions adopted in the Act of 20 March 1950 on local organs of uniform state authority. The competences of voivodes were then assumed by the presidencies of the voivodeship national councils as the executive and managing bodies of these councils. It was not until the amendment of the Constitution on 22 November 1973 and the enactment on the same day of the Act amending the Act on National Councils that new regulations were introduced, whereby collegial bodies at the voivodeship and powiat levels (presidia) were replaced with monocratic bodies.

The solutions adopted in 1999 clearly refer to the interwar solutions, rendering the voivode both the representative of the Council of Ministers in the voivodeship and granting them many competences as a result, as well as the head of the combined government administration in the voivodeship. Recent years and changes in legislation (not least in the Act on the Voivode and Government Administration in the Voivodeship) have significantly strengthened the voivode's position as a political body. The adopted solutions have clearly subordinated the voivode to the Prime

Minister in both the official and personal sphere. The Prime Minister directs the activity of the voivode, issuing guidelines and orders in this respect, demanding the submission of reports on the activity of the voivode and conducting a periodic evaluation of their work, in addition to supervising the activity of the voivode based on the criterion of the compliance of his/her actions with the policy of the Council of Ministers.

Keywords: voivode – unification of government administration – functions of the voivode – legal solutions

BIBLIOGRAFIA

- Chmaj M., *Geneza urzędu wojewody*, w: *Status prawny wojewody*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 9–23.
- Chmaj M., Golat K., *Pozycja ustrojowa i zadania wojewody*, w: *Status prawny wojewody*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 24–54.
- Ciapała J., *Administracja rządowa w terenie*, w: *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002, s. 402–445.
- Czarny P., *Art. 152*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, pod red. P. Tulei, LEX/el 2021.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa–Kraków 2007.
- Dziemińska-Masło M., *Organizacja i funkcjonowanie terenowej administracji rządowej w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1982.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Polinceusz M., *Funkcje wojewody. Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów 2010.
- Służewski J., *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981.
- Ura E., *Pozycja prawna wojewody*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo, Ekonomia” 1991, t. 9, s. 103–120.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 3(35), s. 9–53.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.